

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.641
18 de febrero de 1988

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

RELACIONES ECONÓMICAS ENTRE LOS CENTROS INDUSTRIALIZADOS
Y LA PERIFERIA LATINOAMERICANA */

*/ Este documento fue preparado por la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL.

INDICE

	<u>Página</u>
PRESENTACION	1
I. EL ORDEN ECONOMICO INTERNACIONAL: EVOLUCION Y Y PERSPECTIVAS	3
1. La organización económica de posguerra	3
2. Del antiguo al nuevo orden económico internacional: las décadas del setenta y del ochenta	4
3. Reflexiones en torno al nuevo orden económico internacional	8
II. LAS RESPUESTAS GLOBALES Y EL ORDEN ECONOMICO INTERNACIONAL: LAS POSICIONES DE LA PERIFERIA	12
1. Las iniciativas globales principales: revisión, contenido y requisitos	12
2. La Ronda Uruguay: más allá de lo puramente comercial	17
III. LAS APROXIMACIONES DE CARACTER PARCIAL	21
1. Productos básicos	21
2. Comercio internacional: otros aspectos	25
3. Financiamiento internacional y deuda externa	30
IV. LAS AGENDAS DE NEGOCIACION ECONOMICA Y COMERCIAL CON CON LOS PRINCIPALES CENTROS INDUSTRIALIZADOS	36
1. Estados Unidos	36
2. Japón	41
3. Comunidad Económica Europea (CEE)	45
V. A MANERA DE RESUMEN	51
Notas	52

PRESENTACION

El presente documento tiene como propósito analizar las relaciones centro-periferia en el contexto imperante en los años ochenta y en las perspectivas que razonablemente se pueden ver hacia adelante. Este tema ha sido uno de los que, con mayor detalle, ha analizado la Secretaría de la CEPAL en sus cuatro décadas de existencia, enriqueciendo la doctrina con una interpretación teórica de la cual se han derivado propuestas sustantivas que los gobiernos de la región han hecho en el ámbito de las relaciones económicas internacionales.

Las circunstancias de la actualidad no hacen sino afirmar la posición dominante de los centros en lo político y en lo económico, particularmente en los ámbitos financiero, comercial y tecnológico. Es por esta razón que el documento focaliza su atención en el análisis de lo que ha sido la evolución de las relaciones centro-periferia desde la posguerra a nuestros días, subrayando el orden económico internacional en que se han desenvuelto. Seguidamente se pasa revista a las respuestas que la periferia ha dado a su situación de rezago y dependencia, que han tenido tanto carácter global como parcial.

En todo caso, ambas aproximaciones han rendido escasos dividendos a los países en desarrollo, pues muy poco o nada ha cambiado en su favor. Por el contrario, la crisis de los setenta y de los ochenta ha puesto al descubierto —además de una extrema vulnerabilidad de los países en desarrollo, particularmente de los de América Latina y el Caribe, frente al entorno internacional— un serio quiebre del multilateralismo y de la cooperación internacional, así como una falta de autonomía para diseñar y aplicar políticas económicas que vayan al encuentro de postergadas aspiraciones latinoamericanas de afianzar la democracia, la equidad, la paz, la integración y la construcción de sociedades más justas, equitativas y participativas.

Frente a esta realidad, el presente informe plantea la necesidad de que la región organice y ejerza un poder de negociación en el plano internacional que permita, en el tiempo, revertir los factores y tendencias más negativas que le transmite la economía internacional.

Ese propósito será viable en la medida en que el renovado poder de negociación internacional de América Latina nazca "desde adentro" de la

región, es decir, que sea un fruto principal de la profundización de los esfuerzos para lograr una integración económica entre los países de América Latina y el Caribe. Solamente así el poder de negociación regional puede tener, en el plano internacional, dos características que aparecen como esenciales: credibilidad y eficacia. Lo primero porque proviene de acciones serias y solidarias al interior de la región, y lo segundo, porque esa unidad pondría a disposición de los países mecanismos de respuesta económica que persuadan a terceros a considerar de manera distinta los intereses de América Latina y el Caribe.

Basado en esta premisa es que el documento plantea la posibilidad —alcanzable, por cierto— de que la región pueda mantener diálogos abiertos y constructivos con los Estados Unidos, la CEE y el Japón, lo que también debería hacerse con el bloque socialista, para preservar sus intereses en un mundo en pleno y dinámico cambio.

La simbiosis que existe entre la integración y cooperación regionales y la negociación económica internacional en el mundo de hoy, hace necesario que este documento se lea junto al otro que se presenta en esta oportunidad,^{1/} puesto que ambos forman una unidad conceptual.

I. EL ORDEN ECONOMICO INTERNACIONAL: EVOLUCION Y PERSPECTIVAS

1. La organización económica de posguerra

Los veinticinco años que siguieron a la segunda guerra mundial correspondieron a un "orden económico internacional" extraordinariamente dinámico. En efecto, el sistema monetario se caracterizó por la estabilidad de las tasas de cambio y por la convertibilidad del dólar estadounidense --bajo el patrón dólar oro--. El comercio mundial se expandió y liberalizó fundado en la reducción de aranceles en la esfera industrial,^{2/} la que se fue concretando en las sucesivas Rondas del GATT. El sistema financiero estuvo asociado a tasas de interés reales bajas y estables, que favorecieron la expansión del capital productivo.

El dinamismo del período también se vió estimulado por otros factores que promovieron el proceso de formación de capital. La reconstrucción europea y japonesa generó abundantes oportunidades de inversión; la economía estadounidense también mantuvo un razonable desarrollo, coadyuvado primero por el funcionamiento del Plan Marshall, como proveedora de equipos y bienes de capital, y luego mediante la expansión de sus exportaciones de manufacturas a los países en desarrollo. Adicionalmente, la difusión de una oleada de progreso técnico asociado a la industria automotriz, la petroquímica, la electrónica y, en general, la producción de bienes de consumo de alto valor unitario estimuló las oportunidades de inversión productiva. La flexible oferta de alimentos, de energía y de fuerza de trabajo también contribuyó a preservar las rentabilidades empresariales. Los salarios en los centros industriales tendieron a crecer pari-passu con el incremento en la productividad del trabajo, sin amenazar la estabilidad de precios.

Las economías centrales no difundieron los beneficios de sus incrementos de productividad a los países subdesarrollados a través de un descenso en los precios internacionales de las manufacturas. La tendencia al deterioro de los términos del intercambio de los productos básicos en relación con los productos manufacturados, se verificó en el largo plazo de acuerdo con las anticipaciones y diagnósticos de la CEPAL.^{3/}

La economía mundial se expandió aceleradamente, alcanzando tanto a los países desarrollados como a los países en desarrollo, pero el menor crecimiento demográfico de los primeros, posibilitó un distanciamiento de los niveles medios de vida entre el Norte y el Sur. El comercio mundial creció más aceleradamente que el producto, y el de manufacturas más rápidamente que el de bienes primarios, acentuando la disparidad estructural externa entre centros y periferias. El comercio entre los países desarrollados creció más que el Norte-Sur o el Sur-Sur. Además, el proteccionismo agrícola de la CEE, de los Estados Unidos y de otros países de la OECD, contribuyó a su autoabastecimiento en estos rubros y a la reducción de la participación del comercio agropecuario en el comercio mundial.

Las empresas transnacionales promovieron una división del trabajo más afinada en el interior de las principales ramas manufactureras, aprovechando así, plenamente, las ventajas de las economías de escala y de especialización en el comercio entre los centros. La competencia entre ellas no se tradujo en bajas importantes de precios, sino más bien en diversificación productiva y en sofisticación de formas de consumo.

Por último, en el orden económico de este período se favoreció el sistema de cooperación internacional, tanto en el plano Norte-Norte como en el Norte-Sur. A su vez, la cooperación internacional contribuyó a paliar los desequilibrios en las cuentas externas derivados de la disparidad estructural entre centros y periferias.

2. Del antiguo al nuevo orden económico internacional: las décadas del setenta y del ochenta

El estilo de desarrollo de posguerra se había fundado en un proceso de inversión orientado a elevar los niveles de vida de las sociedades industriales. También el consumo del sector público tendía a elevarse respecto del ingreso global. Influían en ésto las políticas keynesianas tendientes a contrarrestar los desalientos de la demanda efectiva, y el auge del Estado de Bienestar orientado a la promoción de políticas sociales de alcance masivo. Asimismo, los gastos en defensa y en exploración espacial, acrecentaron las presiones sobre el erario público y las tendencias al déficit fiscal, especialmente en los Estados Unidos. En última instancia se asistió a

la crisis de un patrón de acumulación asociado a la expansión de múltiples formas de consumo público y privado, unidas a otras modalidades de gasto público no directamente productivas.

Aún así, en los años setenta, la inversión privada bruta (no residencial) como proporción del producto, no disminuyó de manera notoria en los principales países de la OECD. Sin embargo, su composición puede haber redundado en las fuertes reducciones del ritmo de incremento de la productividad laboral que se registraron a partir de 1974. Las formas no reproductivas de la acumulación orientadas a diversificar consumo, predominaron sobre las reproductivas. El examen cuantitativo de los coeficientes de inversión no es suficiente para verificar esta hipótesis. Sin embargo, esta distinción conceptual entre formas reproductivas y no reproductivas de la acumulación puede ilustrarse comparando la evolución económica de Estados Unidos y Japón en la posguerra. Durante el período 1951-1973 la productividad laboral creció al 8% anual en Japón y su coeficiente de inversión privada bruta no residencial fue superior al 26%. En el mismo período la productividad laboral de los Estados Unidos creció al 2.6% por año y su coeficiente de inversión respectivo fue de 13%.4/

En las explicaciones de estas tendencias tampoco cabría olvidar la relativa saturación de la oleada tecnológica que diversificó las oportunidades de consumo en la posguerra.

También la estructuración de la oferta internacional, se tornó más competitiva y menos complementaria. En el campo de las manufacturas se exacerba la competencia de los nuevos países industrializados ("NICs") y en el de los productos agrícolas de clima templado --y algunos otros rubros de producción básica--, se acrecienta la oferta de los países desarrollados. Estos factores estimularon la pugna competitiva a nivel internacional y contribuyeron a generar o consolidar presiones proteccionistas, las cuales se originaron, asimismo, en la reducción en el ritmo de crecimiento del empleo en las economías industrializadas.5/

Siempre a lo largo de los años setenta operaron otros factores que afectaron gravemente el marco de la cooperación internacional establecida en la posguerra. Uno fue la ruptura de la convertibilidad del dólar a comienzos

de los setenta, asociada a una abundancia de esta moneda que contribuyó a generar presiones inflacionarias.

La crisis del petróleo --con la brusca elevación de sus precios a partir de fines de 1973-- llevó a dos resultados históricamente importantes. De un lado, contribuyó a impulsar presiones inflacionarias de costos en los países industrializados. De otro, produjo intensos desequilibrios en las cuentas externas de los importadores y exportadores de petróleo. Como se sabe, esto significó cambios de trascendencia en la estructura del financiamiento recibido por los países de desarrollo intermedio. Se acrecentó dramáticamente la proporción de las corrientes privadas a tasas de interés reales negativas, pero flotantes o variables con escasos condicionamientos por parte de una banca crecientemente sindicada.

La ruptura del orden monetario generó importantes consecuencias comerciales y financieras. Las primeras, debido a las fluctuaciones en las relaciones cambiarias que afectaron la competitividad entre las diferentes mercancías. Las segundas, como consecuencia del creciente papel de la banca transnacional privada que multiplicó su actividad crediticia, reduciendo la participación de los préstamos multilaterales oficiales de fomento del Banco Mundial y de otras entidades internacionales.

El instrumento arancelario, regulado en el GATT, pierde importancia ante las formas de proteccionismo no arancelario y ante las tasas de cambio fluctuantes que influyen de manera más directa e incisiva sobre la competitividad de los diferentes países. La inconvertibilidad del dólar concede a Estados Unidos grados adicionales de discrecionalidad para influir sobre las fluctuaciones de la tasa de interés internacional y sobre la oferta monetaria mundial.

En el marco de las modificaciones institucionales señaladas, los mercados mundiales se tornaron más volátiles e interdependientes tanto en la esfera real como en la financiera. También las políticas económicas de los centros se han vuelto más interdependientes en sus efectos. Estos nuevos escenarios contribuyen a explicar el profundo impacto de las transformaciones de la política económica estadounidense en los años ochenta.

A comienzos de dicha década, las autoridades económicas de la administración del Presidente Reagan impusieron una política estricta en

materia de regulación de la oferta monetaria que elevó las tasas de interés y valorizó el dólar respecto de las restantes divisas importantes de la OECD. La elevación en las tasas de interés y la apreciación del dólar, hasta principios de 1985 en el último caso, atrajeron el ahorro externo al mercado de capitales de los Estados Unidos; el déficit fiscal continuó aumentando y fue financiado con bonos públicos vendidos, en especial, a los ahorristas extranjeros. Además, la sobrevaluación del dólar contribuyó a acrecentar el déficit de la balanza comercial. Tras la fuerte recesión del período 1981-1982, la economía estadounidense ha experimentado una larga recuperación fundada en el efecto dinamizador del acrecentado déficit fiscal —generado en una reducción de la tributación interna y financiado con ahorro externo— y de los altos niveles de consumo privado. Sin embargo, la inversión bruta fija del sector privado medida como porcentaje del producto interno bruto, se ha mantenido por debajo del nivel que tenía a fines de los años setenta.^{6/}

El impacto de estos desequilibrios macroeconómicos financieros y reales, y la paralela manipulación de las variables monetarias sobre el resto de la economía mundial ha sido significativo en lo que va corrido de los años ochenta. El elemento más perdurable en los movimientos de las distintas variables económicas ha sido el incremento en las tasas reales de interés a niveles que triplican los vigentes durante el período 1945-1970. Se trata de órdenes de magnitud comparativamente muy elevados, que sin duda contribuyen a explicar el lento crecimiento de las economías de los centros.

Pero el impacto de estas tasas de interés históricamente tan elevadas, ha repercutido muy negativamente sobre las economías periféricas, y en particular sobre las altamente endeudadas, como es el caso de las latinoamericanas. El ajuste recesivo, requerido para equilibrar las cuentas externas de las periferias endeudadas, ha implicado no sólo una caída en los niveles de vida y de empleo, sino una interrupción de sus perspectivas de desarrollo. También ha determinado una fuerte salida neta de recursos financieros que están contribuyendo a sostener los desequilibrios macroeconómicos de los Estados Unidos.

Por otro lado, la desaceleración en el crecimiento de los países de la OECD, junto con el recrudecimiento del proteccionismo, en sus antiguas y nuevas modalidades, ha contribuido a la intensa caída de los precios de los

productos básicos en el mercado mundial. Las políticas de subsidio a la agricultura de los Estados Unidos y de la Comunidad Económica Europea han influido significativamente en este derrumbe de precios que, a fines de 1986, había llegado a los niveles más bajos del siglo. Esta caída en los precios de los productos básicos, junto con el descenso de los precios del petróleo, contribuyeron a controlar las presiones inflacionarias de los centros, pero con un grave costo económico para las economías periféricas.

3. Reflexiones en torno al nuevo orden económico internacional

En el meollo de los desequilibrios macroeconómicos de los centros y de la acentuación de su desacelerado crecimiento, está el elevado nivel de las tasas de interés sostenido por decisiones políticas. Las políticas monetarias y fiscales que explican este alto nivel de las tasas de interés, se programan y controlan con instrumentos analíticos de corto plazo que buscan un equilibrio simultáneo de los mercados de bienes y del dinero. Pero la sucesiva continuidad de políticas de corto plazo aplicadas año a año, no sólo repercute en las "variables de flujo", sino también en las "variables de stock". Y el crecimiento de las "variables de stock" termina por alcanzar ciertos límites estructurales insuperables que pueden producir "fracturas" en la continuidad de las políticas de corto plazo y en la estabilidad misma de las principales variables macroeconómicas. Dentro de periodos cortos, los desequilibrios en las variables de flujo pueden compensarse recíprocamente y dar una falsa sensación de equilibrio global. Por ejemplo, el déficit en la cuenta corriente se compensa con un superávit en la cuenta de capitales de la balanza de pagos de los Estados Unidos. Pero a nivel de los stocks, la deuda pública, la deuda externa y probablemente la deuda privada global de ese país se acrecientan.

La evolución de los déficit fiscal y de comercio en los Estados Unidos ha llegado a límites, incluyendo la intensa desvalorización del dólar en los últimos años, que quizás den lugar a medidas correctivas de efecto contractivo no sólo sobre la propia economía estadounidense, sino sobre el resto de la economía mundial. La prevención amortiguadora de esta indeseable perspectiva requerirá un grado mucho mayor de armonización entre las políticas económicas

de las tres principales economías de la OECD. Para contrarrestar el efecto contractivo de las políticas de ajuste fiscal y comercial que necesariamente deben llevar adelante, las autoridades económicas estadounidenses exhortan a sus principales socios comerciales desarrollados a estimular la dinamización de sus respectivas economías, acrecentar su apertura comercial, elevar el ritmo de sus importaciones, contribuir al apoyo financiero de los principales deudores del mundo en desarrollo y, en suma, compartir el papel de locomotoras principales de la economía mundial.

Como se ha observado en el último tiempo, la esperanza de armonización de políticas no está fructificando con suficiente vigor, acrecentando el riesgo de que el necesario ajuste de la economía estadounidense esté acompañado por un creciente proteccionismo con base en una legislación comercial restrictiva que el poder legislativo de ese país pretende fortalecer en estos días. Aunque los indicios todavía son inciertos, parece aumentar la probabilidad de un debilitamiento de la economía estadounidense con registros de un incipiente rebrote inflacionario y eventuales elevaciones de las tasas de interés. Todas estas tendencias que se insinúan son inquietantes para la inserción de América Latina en la economía mundial, en vista de la creciente importancia relativa del mercado estadounidense para las exportaciones regionales en el pasado reciente, y del bien conocido peso de los intereses de la deuda en la asfixia externa regional.

Si la esperanza de armonización de políticas se frustra y cede el paso a la escalada proteccionista, los peligros de una desaceleración en el ritmo de la producción y del comercio mundiales se acentuarán. Atendiendo a estas y otras dificultades actuales o potenciales, las proyecciones económicas de las principales agencias internacionales, incluidas en sus informes periódicos, han tendido a revisarse hacia abajo con ritmos de crecimiento cada vez más lentos para los países desarrollados.

Pero la situación del comercio es aún más incierta para América Latina, porque recoge, además, la influencia de otros factores que tienden a reducir la elasticidad-producto respecto de las importaciones que los países desarrollados efectúan desde el mundo en desarrollo. Esto se debe no sólo al probable recrudecimiento de las tendencias proteccionistas, responde asimismo a las orientaciones del progreso técnico en los países industrializados,

caracterizadas por la reducción en la elasticidad de la demanda de productos primarios por unidad de producto industrial final. Tanto las tendencias del proteccionismo como las del progreso técnico han convergido para derrumbar los precios de los productos primarios en el mercado internacional en el que ha transcurrido de los años ochenta.

Los factores recapitulados hasta aquí repercuten de manera dispar en la esfera de las negociaciones y de la política comercial. De un lado, a través del lanzamiento de la Ronda Uruguay del GATT, se pretenden asumir compromisos de statu-quo y desmantelamiento respecto de la batería de medidas proteccionistas. Asimismo, se ha aceptado la inclusión de los productos agropecuarios y, en un ejercicio paralelo, también del comercio internacional de servicios en las negociaciones globales que se desarrollarán durante los próximos años. De otro lado, sin embargo, un eventual fracaso en los esfuerzos de armonización de políticas entre los países desarrollados podría dar lugar a nuevas medidas proteccionistas, y a consecuencias en el plano monetario y financiero que son difíciles de prever.

En un mundo económico que dejara de expandirse o empezara a hacerlo de manera aún mucho más lenta, América Latina vería diluirse el efecto potenciador que en el plano comercial le era provisto desde los Estados Unidos, sin que se vislumbre un mejoramiento significativo de las dificultades fiscales, monetarias y financieras que mantienen elevadas las tasas internacionales de interés y agudizan el efecto del gravoso endeudamiento regional.

Después de este interregno, los centros dinamizarán su desarrollo sobre la base de tecnologías y fuentes energéticas que ya se están gestando velozmente en su seno. De esta profunda revolución tecnológica, emergerán estructuraciones económicas nuevas, que no sólo transformarán las sociedades de los centros, sino también la naturaleza y distribución internacional del poder productivo mundial.

De ahí, surgen algunas interrogantes: ¿De qué manera y con qué costos superará América Latina este crítico interregno actual? ¿Cuáles deben ser las estrategias orientadoras de su desarrollo futuro, en un mundo donde las ventajas comparativas y absolutas del comercio internacional sufrirán una profunda revolución histórica?.

Es a la luz de este incierto y problemático panorama de la economía mundial, que el tema de la unidad latinoamericana adquiere su real perspectiva histórica. Unidad para acrecentar el poder de negociación colectiva en el plano internacional, y para promover un desarrollo regional crecientemente integrado. Ambos aspectos se sostienen recíprocamente.

II. LAS RESPUESTAS GLOBALES Y EL ORDEN ECONOMICO INTERNACIONAL: LAS POSICIONES DE LA PERIFERIA

Como se ha visto, en la trayectoria ya descrita del antiguo al nuevo orden económico internacional, el papel preponderante le correspondió al comportamiento de los centros industrializados. Mientras tanto, la periferia subdesarrollada fue sobre todo un participante pasivo en las grandes modificaciones estructurales que han estado ocurriendo en la economía mundial, ello con algunas excepciones de trascendencia como lo han constituido las experiencias concretas de los países petroleros y de las naciones del Sudeste Asiático, particularmente en las décadas de los setenta y de los ochenta.

Con el propósito de establecer negociaciones con las naciones desarrolladas, en el último cuarto de siglo los países en desarrollo—incluyendo a América Latina y el Caribe— han venido intentando o han sido proclives a participar en aproximaciones estratégicas de naturaleza global, en lo que se refiere a la forma y al fondo adecuados para enfrentar los problemas básicos derivados del relacionamiento centro-periferia. Interesa anotar que la globalidad del enfoque está vinculada, esencialmente, a que los diferentes temas sujetos a negociación sean considerados como un conjunto integrado y que ello tenga lugar, en lo posible, en el marco de un solo foro internacional de carácter multilateral y universal.

1. Las iniciativas globales principales: revisión, contenido y requisitos

La historia económica reciente ha registrado los esfuerzos que han hecho los países subdesarrollados en la formulación de nuevos enfoques para canalizar sus relaciones con los países industrializados. Las ideas-fuerza en que la CEPAL participó en su elaboración alrededor de 1950, subrayando la naturaleza estructural de las causas del subdesarrollo y de la asimetría existente en las relaciones económicas entre los países del Tercer Mundo y los industrializados, fueron recogidas por los países del Sur a comienzos del decenio de 1960.

En aquella época tuvo lugar la primera Cumbre de los Países no alineados y se estableció el Grupo de los 77, conformado por la casi totalidad de los países en desarrollo. El objetivo esencial del Grupo de los 77 era y es el de coordinar las posiciones de sus miembros para introducir reformas en las estructuras que rigen sus relaciones con los países industrializados. Esta iniciativa fue decisiva para la creación de la UNCTAD, cuya primera Conferencia tuvo lugar en 1964.

Pese a algunos avances parciales, entre los que se cuenta el Sistema Generalizado de Preferencias en el área del comercio internacional, los esfuerzos de los países del Sur no se tradujeron en resultados muy significativos para sus intereses. Ello ocurrió sobre todo porque los países desarrollados descartaban cambios estructurales en el sistema económico mundial, y preconizaban alternativamente la institucionalización de la transferencia de recursos financieros, como principal mecanismo corrector de desequilibrios entre los centros y las periferias. Sin embargo, la llamada "asistencia oficial para el desarrollo", inscrita posteriormente en el marco de la Estrategia Internacional de Desarrollo de las Naciones Unidas,^{7/} no alcanzó las metas esperadas. Incluso ya a fines de la década de los sesenta, el Informe Pearson dejaba traslucir cierto escepticismo acerca de los logros y las perspectivas de los programas referidos.

Durante el último cuarto de siglo, las negociaciones encaminadas a modificar la funcionalidad de las relaciones económicas internacionales continuaron avanzando, aunque lentamente y con escasos resultados.

Al comenzar la década de los setenta, se hace ineludible una mayor toma de conciencia de la creciente disociación entre las nuevas realidades gestadas en el seno de la economía internacional y las instituciones establecidas en la Conferencia de Bretton Woods. La declaración de la inconvertibilidad del dólar, la crisis de la economía mundial y el expandido poder de negociación de la OPEP a partir de 1973, entre otros acontecimientos, generaron las condiciones que hicieron posible, a instancia de los países en desarrollo, la aprobación de la Declaración y el Programa de acción sobre el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), lo que ocurrió en el sexto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (1974).

Empero, el Programa indicado, que sistematizaba los planteamientos efectuados hasta entonces por los países en desarrollo, y que incluía los aspectos que reflejaban las discrepancias más notables en las relaciones Norte-Sur, fue aprobado con importantes reservas por parte de ciertos países desarrollados, de manera que su significado real fue severamente restringido.

Posteriormente, en el séptimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, realizado en 1975, se acordó iniciar negociaciones entre ambos grupos de países, a partir del temario del Programa de acción aprobado el año anterior. La Conferencia sobre Cooperación Económica Internacional, que sesionó en París, fue la expresión de ese compromiso.^{8/} Después de algunos años, al concluir la Conferencia de París fue evidente que sus resultados eran limitados, así como también aquellos conseguidos en otros foros de negociación internacional.

Esa realidad explica que durante la segunda mitad del decenio anterior surgieran algunas iniciativas orientadas a dinamizar las negociaciones Norte-Sur, de entre las cuales dos son las más destacables. Una de ellas es que a insistencia de los países en desarrollo, en 1979, la Asamblea General de las Naciones Unidas resuelve que en su período extraordinario del año siguiente iniciaría una nueva serie de "negociaciones globales sobre cooperación económica internacional para el desarrollo", que incluiría temas de especial importancia para el Tercer Mundo. Sin embargo, ya en 1980 esta iniciativa se detiene debido a profundas diferencias entre los países desarrollados y en desarrollo en torno al contenido de la agenda y a los procedimientos para abordarla.

Otra de las iniciativas más importantes fue la emprendida con el patrocinio del Banco Mundial, que condujo a la creación de la Comisión Independiente sobre Problemas del Desarrollo Internacional, presidida por Willy Brandt. Luego de dos años de trabajo se publicaron sus conclusiones en 1980, en un informe cuyo título es "Norte-Sur: Un programa para la supervivencia". Pese a que las propuestas presentadas no provocaron impacto en la estructura de las relaciones económicas internacionales, es innegable que el contenido de ese documento aportó sustantivamente a un debate que hoy debe ser reeditado a la luz de los acontecimientos mundiales más recientes.

Los países del Tercer Mundo comparten la apreciación de que la causa fundamental del estancamiento de las negociaciones realizadas hasta ahora, radica en la falta de sensibilidad y de visión de largo plazo evidenciada por los países industrializados. Ello no obstante, sería perjudicial evitar un examen crítico de la estrategia negociadora utilizada por los países en desarrollo. En definitiva, la acción que emprenda la periferia para el establecimiento de un nuevo orden económico internacional más dinámico y equitativo, puede desempeñar un rol significativo en la creación de condiciones que promuevan el proceso de desarrollo económico y social a nivel mundial, buscando, al mismo tiempo, la reversión de la tendencia declinante del multilateralismo que se ha observado en los últimos años.

Una acción en este campo debería procurar una rigurosa aproximación analítica --actualizada y realista-- al cambiante escenario internacional. El propósito sería el de identificar los ejes determinantes del contenido y de las formas que asuman las futuras negociaciones en el plano Norte-Sur. Algunos de los elementos fundamentales a tener en cuenta para el lanzamiento de esas negociaciones serían los siguientes:

a) El carácter universal de las mismas. La estrecha interdependencia de todos los países en el mundo actual hace impensable un nuevo orden económico internacional sin la participación activa de los países socialistas y de toda la periferia.

b) La búsqueda de intereses mutuos entre el Norte, el Sur y el Este. Asumiendo como válidas las características divergentes de intereses que son propias de toda negociación, los esfuerzos deben concentrarse en la coherencia del conjunto del proyecto. Así, por ejemplo, una reactivación económica mundial que no contemple adecuadamente la potencialidad de la demanda periférica podría estar destinada al fracaso.

c) El reordenamiento económico internacional es una tarea de largo aliento. Sería negativo pensar que una próxima recuperación de la economía mundial, que no es de ninguna manera descartable, lleve a que algunos sectores no vean la necesidad de buscar salidas más de fondo y más permanentes a los problemas actuales.

d) En cuanto al problema de la deuda externa, no existe hoy la institucionalidad que facilite una negociación internacional coordinando las

áreas de comercio y financiamiento, las cuales están estrechamente vinculadas. Si los países deudores no venden, no pueden pagar. Si los países acreedores no compran, no pueden cobrar. En la institucionalidad actual, las negociaciones en esas dos áreas van por canales completamente separados.

e) No basta la negociación global por importante que sea. Son necesarias también acciones parciales que vayan apuntando progresivamente hacia un enfoque integrado, cuya velocidad de avance dependerá en gran medida de la estrategia del Tercer Mundo y de la correlación de fuerzas existente.

Se observa, por otro lado, que los países desarrollados han montado un conjunto de instancias de concertación, de suerte que concentran y expresan nítidamente su poder negociador en el plano internacional. Prueba de ello es la existencia del Grupo de los tres, de los cinco, de los siete, de los diez, hasta concluir en la OCDE, como expresión de todo el bloque industrializado de economía de mercado.

Por lo tanto, para los países en desarrollo es crucial, aunque no suficiente, la cooperación regional y el estrechamiento de las relaciones Sur-Sur. Además, se requiere la creación de estructuras que complementen y fortalezcan la labor del Grupo de los 77, y que concentren la fuerza necesaria para establecer cierto balance de poder en cualquier ámbito de negociación internacional. Esto resulta particularmente cierto en relación con los grandes temas comerciales y financieros de la negociación Norte-Sur actual. A ellos se dedica, en gran parte, el resto de este documento.

2. La Ronda Uruguay: más allá de lo puramente comercial

En septiembre de 1986 se lanzó en Punta del Este, Uruguay, el octavo ciclo de negociaciones comerciales multilaterales del GATT, la llamada Ronda Uruguay. Las primeras seis Rondas se limitaron casi exclusivamente a la reducción de barreras arancelarias. Tras el éxito en el descenso inicial y progresivo de los aranceles, proliferaron restricciones no arancelarias, las que se convirtieron en un tema de mucha preocupación. Por ello, la séptima rueda de negociación, denominada Ronda Tokio, constituyó un primer intento para regular el uso de las medidas no arancelarias, alcanzándose una serie de acuerdos, como los códigos sobre subsidios y derechos compensatorios, barreras técnicas

al comercio, medidas antidumping, etc. Se negociaron, además, acuerdos para el mejoramiento del marco jurídico en el que se desarrolla el comercio mundial, entre los que destaca la "cláusula de habilitación", de especial interés para los países en desarrollo.

Sin embargo, la persistencia de un sistema comercial multilateral muy vulnerado, la proliferación de medidas contrarias al espíritu del GATT y la necesidad de solucionar temas no resueltos en la Ronda Tokio (como el marco agrícola multilateral o el entendimiento respecto de salvaguardias), crearon la creciente necesidad de una Ronda nueva, distinta a las demás.

En efecto, la Ronda Uruguay no sólo se distingue de las anteriores por la menor importancia relativa que tendrá el factor arancelario, sino también por abarcar, por primera vez, negociaciones sobre "temas nuevos" --entre ellos, muy particularmente el tema del comercio internacional de servicios que no está cubierto por el Acuerdo General-- y porque se asume el compromiso de tratar en profundidad el tema agrícola, como no se había hecho antes. Se distingue, además, por la aparición de nuevas alianzas entre países, que operan en forma cruzada al esquema Norte-Sur y que reflejan nuevas correlaciones de fuerzas en el contexto del comercio mundial.

La agenda de negociación de la Ronda Uruguay incluye, por un lado, los temas relativamente tradicionales, que son doce: aranceles; medidas no arancelarias; productos obtenidos de la explotación de recursos naturales; textiles y vestuario; agricultura; productos tropicales; artículos del Acuerdo General; acuerdos de las negociaciones comerciales multilaterales; salvaguardias; subvenciones y medidas compensatorias; solución de diferencias, y funcionamiento del sistema GATT. Por otro lado, la agenda incluye tres "temas nuevos", que son: aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, incluido el comercio de mercancías falsificadas; medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio; y comercio internacional de servicios.

En las negociaciones planteadas en el GATT, que se espera duren cuatro años, se intentará diseñar el sistema que regirá las relaciones comerciales internacionales por lo menos en lo que resta del presente siglo, según las propuestas que han sido formuladas por algunos países industrializados. Estos países buscan modificar sustancialmente la normativa actual con el propósito

de asegurar la expansión continua de sus industrias de bienes y de servicios. Con tal objeto pretenden hacer uso de los beneficios que el comercio internacional les proporciona, sobre todo en bienes sofisticados técnicamente y en servicios, en que gozan de claras ventajas comparativas por su conocida superioridad tecnológica. Al mismo tiempo, existen indicios claros que señalan el gran interés que tiene el Norte por lograr, a través de esta Ronda, una mayor apertura de los mercados de los países recientemente industrializados y, en menor medida, de los países en desarrollo en general.

Es en este contexto donde los nuevos temas, planteados originariamente por Estados Unidos, adquieren especial relevancia. La competitividad del sistema económico internacional exige permanentemente la incorporación a la producción de procesos tecnológicos más eficientes. Esto explica la necesidad vital del control de las innovaciones, a través de una protección adecuada de los derechos de propiedad intelectual y del comercio de mercaderías falsificadas.

El desarrollo que ha logrado el sector servicios es también producto de los avances tecnológicos. Por ello, los países industrializados buscan la liberación de su comercio, debido a que, en este campo, la competitividad del mundo en desarrollo es poco significativa. Complementariamente, como el comercio de servicios está estrechamente vinculado con las inversiones relacionadas con el comercio, se busca establecer normas que afectan directamente las políticas sobre inversión extranjera que a nivel nacional han definido los países en desarrollo.

Por otra parte, la Ronda Uruguay también ofrece un conjunto de opciones muy interesantes para los países en desarrollo si de ella resulta un sistema de comercio internacional fortalecido, que proporcione acceso seguro y estable a los mercados de exportación, e impida la aplicación de medidas restrictivas y discriminatorias por parte del mundo industrializado.

Para que la Ronda Uruguay sea útil al mundo en desarrollo, se requiere crucialmente la existencia de una estrategia coherente por parte del Sur, que se exprese en una acción conjunta y coordinada en la negociación. A nivel más concreto, los objetivos de mayor interés para los países en desarrollo están relacionados con los siguientes aspectos:

a) Un mayor y más seguro acceso a los mercados de los países industrializados, a fin de lograr la expansión y diversificación de sus exportaciones. Este proceso debería lograrse mediante la aplicación inmediata del compromiso de statu quo, el cumplimiento gradual del compromiso de desmantelamiento, y a través de un acuerdo sobre salvaguardias. No tiene sentido seguir negociando en el GATT si las acciones de salvaguardia continúan aplicándose de manera discriminatoria.

b) Una reducción del escalonamiento arancelario, la armonización de los sistemas arancelarios de los países industrializados, el perfeccionamiento del Sistema Generalizado de Preferencias, y la eliminación de las restricciones no arancelarias que sean contrarias a los principios y normas del Acuerdo General.

c) Acceso libre a los mercados de los países desarrollados, sobre una base no recíproca, para las exportaciones de productos tropicales y derivados de recursos naturales, incluso en sus formas semielaborada y elaborada. En materia agrícola y de textiles y vestuario, se requiere el establecimiento de un programa que introduzca a ambos sectores en las normas y disciplinas del GATT.

d) El fortalecimiento y el respeto de la multilateralidad y la no discriminación, la aplicación plena de las disposiciones y compromisos sobre trato diferenciado y más favorable para los países en desarrollo.

e) Evitar el surgimiento de acuerdos que afecten la capacidad de desarrollo del Tercer Mundo. Se trata de no permitir ciertas condicionantes que los países industrializados están exigiendo, muchas veces en materias distintas de las que se negocian. Un ejemplo representativo se encuentra en el marco del tema "los productos obtenidos de la explotación de recursos naturales". Allí, algunos países desarrollados esperan condicionar el acceso a sus mercados de los productos de la pesca, al otorgamiento de derechos de pesca para sus embarcaciones en el mar territorial del país exportador.

f) De la misma manera, se debe evitar la aplicación de represalias comerciales o el no otorgamiento de concesiones en materia de bienes por parte de los países industrializados, cuando la posición negociadora del Tercer Mundo no les sea favorable en los nuevos temas.

g) Por último, cabe agregar que algunas de las diferencias que se expresan entre los distintos países en la Ronda Uruguay, no obedecen estrictamente a las categorías tradicionales Norte-Sur. De hecho, en relación con los nuevos temas hubo países socialistas y algunos países en desarrollo que, ya antes del inicio de esta Ronda, estaban interesados en negociarlos, o al menos no se oponían a ello. Otra manifestación de este fenómeno nuevo de alianzas entre países del Norte y del Sur es observada en el tema agrícola, como se verá en el capítulo siguiente.

III. LAS APROXIMACIONES DE CARACTER PARCIAL

Para hacer frente a los problemas derivados del nuevo orden económico internacional y como una forma de proceder en las negociaciones con el centro desarrollado, la periferia en desarrollo también ha venido intentando una estrategia de acción basada en un conjunto de iniciativas de naturaleza parcial y selectiva, a diferencia de las aproximaciones globales descritas en el capítulo anterior.

Esas iniciativas se han estado llevando adelante en distintos foros internacionales, pero la forma de clasificarlas y de examinarlas en este capítulo responde esencialmente a lo que ha sido su tratamiento en el seno de la UNCTAD. De ahí que a continuación se examinen tres temas distintos: productos básicos; comercio internacional y proteccionismo, y financiamiento y deuda externa.

1. Productos básicos

a) Introducción

En el decenio actual, los precios de los productos básicos han caído de una manera sin precedentes desde la Gran Depresión de 1930. Entre 1981 y 1986, en términos reales y excluidos los combustibles, el descenso fue de 30% y generó pérdidas acumuladas en el conjunto de países en desarrollo —por efecto de la relación de intercambio— de alrededor de US\$93 000 millones.^{9/} Exceptuando el caso del petróleo, que está sujeto a influencias y altibajos específicos, ninguna categoría de productos escapó a esta declinación de sus precios.

La significativa recuperación reciente de los precios de algunos productos básicos se explica, en gran medida, por factores coyunturales que no necesariamente garantizan un aumento sostenido de precios de esos productos en el mediano y largo plazo. Por ejemplo, han influido sequías registradas en la India (algodón) y en los países del Sudeste Asiático (aceites vegetales, semillas oleaginosas y caucho); inundaciones en Bangladesh (yute), y huelgas de trascendencia en ciertos países (plomo y zinc). La fuerte alza de algunos metales, el aluminio y el cobre en especial, ha estado vinculada,

principalmente, al bajo nivel de stocks internacionales y al repunte temporal de la demanda en algunos mercados. Empero, proyecciones de la OECD para el resto de la década actual, que sitúan el crecimiento de los países industrializados en menos de 2.5% anual, no permiten prever cambios sustanciales en los factores estructurales determinantes de los precios.^{10/} Cabe señalar, también, que los índices de precios de los productos básicos, compilados por el Banco Mundial y la UNCTAD, ponderados por los valores de exportaciones provenientes de los países en desarrollo, no han subido tanto como el índice de precios de estos productos a nivel mundial. Esto se debe a la baja de precios de algunos productos alimenticios, en particular el café y los cereales, los cuales tienen una elevada importancia en las exportaciones de los países en desarrollo.

El estancamiento de la demanda se asocia con el lento crecimiento de las economías desarrolladas; con la decreciente participación del sector manufacturero en la producción de los centros; con las modalidades del progreso tecnológico que reduce el componente de productos primarios por unidad de producto industrial final y sustituye productos naturales por otros de origen sintético; y con las políticas de protección y estímulo de los países desarrollados que acrecientan sus niveles de autoabastecimiento.

Por otro lado, el exceso de oferta se asocia con el crecimiento más acelerado de la producción agropecuaria a nivel mundial, especialmente en los países desarrollados; con la sobreoferta que, en su afán por obtener divisas adicionales, generan los países en desarrollo altamente endeudados; con abundantes inversiones hechas en la década anterior, fundadas en previsiones de demanda y de precios relativamente más altos; y con la política de protección y estímulo a la agricultura de los países desarrollados, cuyos excedentes exportables consiguientes se han volcado abundantemente en el mercado mundial.

b) Los enfoques parciales y sus limitados resultados

Durante los últimos cuarenta años, la región, junto con otras áreas del mundo en desarrollo, han confiado en la cooperación internacional entre los países productores y consumidores. Empero, la evaluación objetiva de los resultados de las negociaciones debe concluir que los mismos han sido

bastante limitados y no han cumplido con las expectativas y los objetivos de los países de la región.

Dentro del Programa Integrado de Productos Básicos (PIPB) en el marco de la UNCTAD, durante un período de más de diez años, se ha negociado un solo convenio nuevo de estabilización de precios en caucho natural y otros dos "para el desarrollo" de yute y madera tropical. Los tres convenios con cláusulas económicas (café, caucho y cacao), que dificultosamente han quedado vigentes, son en productos cuya oferta está dominada por los países en desarrollo. Los países industrializados se han mostrado renuentes a participar en cualquier acción internacional orientada hacia la regulación de las "fuerzas de mercado". Esta postura ha afectado otras negociaciones, en relación con los productos no sujetos a un convenio internacional; así, en su mayoría, se ha llegado, en este campo, a un punto muerto en las deliberaciones de la UNCTAD. Adicionalmente, las negociaciones relacionadas con el mejoramiento de los sistemas de comercialización y procesamiento local de productos básicos, que se realizan desde hace casi un decenio, no han generado propuestas concretas para la acción.

El Fondo Común, otro pilar del PIPB, entraría en vigencia con las ratificaciones ahora comprometidas por la Unión Soviética y ciertos países en desarrollo. Sin embargo, aparte de los limitados recursos financieros (US\$470 millones para la primera cuenta), tiene otro problema: el poder y la utilidad del Fondo dependerán de la existencia previa de convenios internacionales que necesiten de ese mecanismo y se asocien a él.^{11/}

Respecto al sistema de financiación compensatoria (SFC), cabría destacar que el SFC del FMI se ocupa de las causas de inestabilidad en la balanza de pagos, y por tanto, no trata específicamente los problemas de inestabilidad de productos básicos. La eficiencia del SFC ha sido considerablemente aminorada por la creciente condicionalidad del mismo y por la reducción de los límites de acceso para los países beneficiarios. Además, actualmente los pagos a ese servicio exceden los desembolsos.^{12/} Por su parte, el STABEX es un servicio destinado estrictamente a los productos básicos, pero su cobertura queda limitada a determinados países y corrientes comerciales, en el contexto de la Convención de Lomé.

La cuestión del acceso a los mercados, que incluye, entre otros, el problema de las medidas arancelarias y no arancelarias, el escalonamiento de las tarifas según la etapa de elaboración, imposición de gravámenes internos y concesión de subvenciones a la producción y la exportación, no ha sido abordada eficazmente en las sucesivas rondas de negociaciones comerciales multilaterales del GATT. Estas negociaciones, que teóricamente debían eliminar esos obstáculos, no sólo no los han tocado sino que también han admitido crecientemente excepciones a la norma vigente. Los escasos resultados se deben a la concentración de esfuerzos para resolver los problemas que afectan el comercio entre los grandes socios comerciales, ignorando las dificultades de los países en desarrollo o relegándolas a una posición secundaria.

En los dos últimos decenios se han creado muchas asociaciones de países productores y exportadores, ya sea a nivel regional o internacional. Sin embargo, salvo en el caso notable del petróleo, no ha sido una solución eficaz, diferente de la lograda en los tradicionales convenios entre consumidores y productores.

c) Algunas orientaciones operativas

Hasta ahora las negociaciones Norte-Sur en productos básicos se caracterizan por su compartimentalización producto por producto. Dentro de este marco restringido, los países en desarrollo se han visto enfrentados a negociadores de países desarrollados --que en muchos casos son también productores y exportadores de estos rubros-- con mandatos limitados, rígidos, bajo la presión de lobbies o sectores específicos. En este sentido, aunque la Ronda Uruguay aportaría soluciones o alivios a algunos de los problemas, tampoco puede descartarse la posibilidad de que, como en el caso de rondas anteriores, los progresos que se obtengan sean marginales y no contemplen plenamente los objetivos e intereses de los países de la región. En gran medida, las negociaciones entre países industrializados se basan en la reciprocidad y en concesiones mutuas. No puede extrañar, entonces, que los países en desarrollo no logren sus objetivos basándose en conceptos tales como la no-reciprocidad y el tratamiento preferencial. Una adecuada negociación debe siempre poner en relieve la interdependencia recíproca de intereses entre las partes negociadoras.

En este contexto, surge de manera indiscutible que la región debe determinar su posición negociadora sobre la base de los siguientes parámetros esenciales, a los cuales no se les asignó prioridad anteriormente. Primero, los países de la región requieren utilizar su poder de compra regional, presente y futuro, en bienes y servicios para ejercer presión en las negociaciones. A través del mismo camino, los países latinoamericanos --y los países en desarrollo-- podrían hacer pesar en otros campos de vital interés para los países desarrollados las concesiones que otorgan, para fundamentar sus posiciones respecto de los productos básicos. Segundo, los mismos países deberán establecer su credibilidad como entidad negociadora regional, tomando como punto de partida para definir su posición las acciones de cooperación que ya están desarrollando entre sí. Tercero, América Latina podría también vincular a estas negociaciones los problemas del servicio de la deuda y la necesidad urgente de aumentar tanto los volúmenes como los precios de los productos exportados. Cuarto, como se muestra en el caso del Grupo de Cairns en los productos agropecuarios, es posible una acción coordinada entre países de diferentes niveles de ingreso y de sistemas económicos distintos --desarrollados, en desarrollo y centralmente planificados-- cuando son movilizados por objetivos y problemas comunes, en lugar de una confrontación típica Norte-Sur. Resultaría conveniente que los países de la región sumen su voz de apoyo a las posiciones de ese Grupo durante los próximos años de negociaciones multilaterales. En el sector de minerales y metales, donde hubo escasa preparación y coordinación entre los países interesados, valdría la pena considerar lo que el Grupo de Cairns ha logrado en agricultura.

2. Comercio internacional: otros aspectos

a) Proteccionismo y comercio administrado

En los últimos años, el sistema de comercio internacional ha estado afectado por medidas proteccionistas y fricciones comerciales entre países desarrollados, lo que contribuyó a desacelerar el ritmo de crecimiento del comercio mundial.

El fuerte descenso del dólar en los mercados cambiarios internacionales no ha redundado aún en una reducción significativa y persistente del déficit

comercial estadounidense, y la correlativa valorización del yen tampoco parece haber mermado en medida suficiente la competitividad de los productos japoneses en el mercado de los Estados Unidos. Estos factores no son ajenos al recrudecimiento de las presiones proteccionistas en Estados Unidos, canalizadas hacia la aprobación de una nueva ley de comercio, que durante el último tiempo ha estado sometida a discusión en el Congreso de ese país. Entre las medidas que han sido discutidas figura la aplicación de represalias en contra de aquellos países que mantengan importantes superávits comerciales con Estados Unidos. La aprobación de esta iniciativa --o de alguna de sus múltiples variantes-- concedería creciente respaldo legal al concepto de comercio equitativo, por oposición al principio de libre comercio. También fortalecería las prácticas bilaterales del comercio administrado, en detrimento de las normas multilaterales instituidas en el GATT.

En el campo de las manufacturas, los países desarrollados están aplicando medidas comerciales situadas en la denominada "zona gris". Estas medidas no fueron consideradas de manera explícita en la época en que se redactó el Acuerdo General, o resultan tan poco "transparentes" que hay carencia de elementos probatorios suficientes para verificar las violaciones a la norma. Entre éstas quizás las más usadas son los acuerdos de limitación voluntaria de exportaciones, los que en épocas recientes han afectado al acero y productos de acero, máquinas herramientas, automóviles y material de transporte, productos electrónicos, etc.

Un ejemplo de acuerdos bilaterales referidos a manufacturas y ubicados en la "zona gris" que desembocó en fricciones comerciales posteriores, tuvo lugar entre Estados Unidos y Japón a propósito del mercado de semiconductores. La distribución previamente convenida de mercados no fue --a juicio de los Estados Unidos-- respetada por Japón. Esto dió lugar a represalias que afectaron cerca de US\$300 millones de las exportaciones de bienes de consumo japoneses al mercado norteamericano.

Por otro lado, las formas administradas del comercio actual también incluyen las bien conocidas prácticas de subsidio a la producción y a las exportaciones. El sector agropecuario de los países desarrollados es, sobradamente, el que mayores distorsiones exhibe en esta materia. De hecho, Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea destinaron, respectivamente,

26 y alrededor de 23 miles de millones de dólares en programas de apoyo a la agricultura en sus presupuestos para 1987-1988. Los programas de apoyo a la agricultura representaron el 12% del déficit presupuestario de Estados Unidos, financiado con ahorro externo no sólo proveniente del mundo desarrollado, sino también de las remesas netas de capital de los deudores en desarrollo. Asimismo, los programas agrícolas son responsables de la mayor parte del déficit del presupuesto de la CEE.

Estas prácticas, desde luego, no son nuevas. Entre 1982 y 1985 los Estados Unidos y la Comunidad Europea gastaron 60 miles de millones de dólares en subsidios a la producción agrícola. Con el mismo objeto, en el período 1980-1983 Japón destinó fondos por 51.2 miles de millones de dólares.^{13/} Las cifras anteriores excluyen los esquemas de subsidios a la exportación, practicados principalmente por la Comunidad Europea.

Las mencionadas políticas agrícolas ocasionaron dos importantes conflictos entre Estados Unidos y la CEE. El primero se originó en el tratamiento preferencial dispensado por la Comunidad Europea a los productos cítricos importados de países de la Cuenca del Mediterráneo, el que generó represalias en contra de las pastas alimenticias exportadas por Europa a los Estados Unidos. El otro surgió a consecuencia de la ampliación en el número de países miembros de la Comunidad, y de su impacto sobre las exportaciones agropecuarias --especialmente de trigo y maíz-- norteamericanas con tal destino. Estos y otros problemas generados en el "interior" del comercio entre países desarrollados, han ido superándose a través de friccionantes negociaciones bilaterales fundadas en el poder de negociación de cada una de las partes, pero fuera del mecanismo multilateral de solución de controversias establecido en el Acuerdo General (GATT).

Sin embargo, estas modalidades de subsidio y protección se traducen en una creciente pugna por el control de mercados externos. Así, por ejemplo, Estados Unidos, basándose en la Ley de Seguridad Alimentaria de 1985 ("Food Security Act"), aplicó programas de promoción de exportaciones ("Export Enhancement Program") incluso para países tradicionalmente asociados con los proveedores de la Comunidad. Los ejemplos de este tipo podrían multiplicarse con facilidad.

Se han producido tendencias de signo opuesto y contenido liberalizante que, si bien no alcanzan a contrarrestar las acciones proteccionistas, contribuyen a generar un cuadro contradictorio y ambivalente. En tal sentido, cabe reiterar la inclusión integral de la agricultura entre los temas de la Nueva Ronda Uruguay del GATT. También debe rescatarse --al menos en el plano declarativo-- la reciente propuesta del Presidente de los Estados Unidos, tendiente a eliminar en el plazo de 10 años todas las medidas restrictivas que afectan el comercio agrícola. Merecen señalarse, empero, las reservas con que esta iniciativa fue recibida por parte de la CEE y del Japón. Otras tendencias en pro de una mayor liberalización comercial en los productos agrícolas de clima templado, han surgido de la creación del Grupo de Cairns, conformado por exportadores de productos agrícolas eficientes que no subvencionan sus exportaciones.

A lo largo de los años ochenta ha crecido la importancia del mercado estadounidense para las exportaciones de América Latina (más de un 50% de las exportaciones extrarregionales se dirige a ese país). En consecuencia, y adicionalmente a las medidas proteccionistas ya analizadas que perjudican a los países en desarrollo, cabe examinar algunas acciones recientes de los Estados Unidos de especial perjuicio para la economía latinoamericana.

Tal es el caso de la determinación presidencial --bajo la revisión bienal del Sistema Generalizado de Preferencias-- de que 8 países eran suficientemente competitivos en la exportación de 290 productos y no necesitaban seguir gozando de los beneficios del sistema. Entre ellos se contaban Argentina, Brasil, Colombia y México. Si bien esta medida no tendrá gran impacto sobre las exportaciones de Argentina y Colombia, se ha calculado que México y Brasil perderán derecho a tratamiento preferencial para exportaciones por valor de 244 y 266 millones de dólares, respectivamente, en términos de los flujos de comercio de 1986. Nótese que en este examen, la Administración norteamericana tomó en consideración criterios relativamente "extracomerciales" como el tratamiento de los países beneficiarios a la inversión extranjera o las barreras al comercio de servicios, o incluso "extraeconómicos", como la exclusión de Nicaragua y Paraguay por razones atinentes a los derechos humanos.

b) Comercio de servicios

Los desarrollos de la microelectrónica en el campo de la informática y de las telecomunicaciones junto con otros derivados de la investigación espacial, han posibilitado la puesta en el mercado internacional de servicios que antes de esta revolución tecnológica, o no existían, o aún existiendo no podían transarse en el mercado mundial.

El avance simultáneo de la informática y las telecomunicaciones ha dado lugar a la telemática que continúa y entrelaza a nivel internacional los servicios que derivan de estas actividades: informaciones comerciales, financieras, turísticas, científicas, etc.; celebración de contratos a distancia; prestación de servicios de asesoría técnica que circulan internacionalmente; aplicación de estas nuevas posibilidades a los campos de la salud, de la educación y otras áreas sociales; etc. En particular, las actividades comerciales, bancarias, financieras y de seguros, se ven favorecidas por esta revolución de las informaciones, que promueve la transnacionalización de las actividades empresariales y no requiere de la cercanía física entre los proveedores y los receptores de determinados servicios.

Los países desarrollados que ya dominan las nuevas tecnologías, son exportadores netos de este tipo de servicios al resto del mundo. Para poder acrecentar sus ventas en este campo, requieren exportar previamente los equipamientos --bienes de capital y productos manufacturados en general-- que constituyen la infraestructura de las corrientes de informaciones que pueden ser transadas bajo la forma de servicios. En consecuencia, el comercio de servicios, supone previa o simultáneamente la posibilidad de efectuar las inversiones "infraestructurales" y de importar los equipos requeridos. Se expresa aquí, entonces, la estrecha interdependencia que existe entre el "comercio de servicios", el "comercio de bienes" y las "inversiones en servicios".

Con base en este tipo de consideraciones, tiende a crecer la percepción de que las determinantes económicas del comercio internacional de servicios no son una extensión de las del comercio de mercancías y no pueden normarse por las mismas reglas. También resulta cada vez más evidente que las transacciones vinculadas directa o indirectamente a la provisión de estos

servicios, ejercerán una influencia determinante sobre el desarrollo futuro de los países periféricos. En este tema quedan involucrados aspectos estratégicos, geopolíticos, culturales, e incluso de seguridad nacional, que derivan de la conexión a redes mundiales de información predominantemente gestadas, procesadas y distribuidas desde los países desarrollados.

Los países en desarrollo son importadores netos de servicios y poseen industrias incipientes en la mayoría de esas actividades. Por contraste los países desarrollados son exportadores netos, poseen industrias de alto desarrollo en este campo y estrechamente encadenadas con su comercio exterior.

La pobreza predominante en la base conceptual y estadística con que cuentan los países en desarrollo, dificulta su capacidad de análisis y la identificación de sus reales intereses. Estas comprobaciones acrecientan la preocupación de los países en desarrollo de que revivan los esquemas de estrecha dependencia respecto de los centros, como los ya experimentados en actividades tales como el transporte (marítimo y por ferrocarril), servicios básicos (luz, agua, gas, teléfonos), almacenamiento, bancos, seguros y otros.

3. Financiamiento internacional y deuda externa

a) Antecedentes generales

Fuertes argumentos, tanto de carácter ético como estrictamente económico, se elaboraron para justificar la dirección normal de las transferencias de recursos reales entre países: desde aquellos más industrializados y más altamente capitalizados hacia los países en desarrollo. Esta argumentación tuvo reconocimiento político en los acuerdos de las Naciones Unidas que establecieron metas anuales para las transferencias de recursos financieros entre ambos grupos de países, de 1% del producto de los países aportantes para la transferencia total y de 0.7% de ese producto para la asistencia oficial al desarrollo.

Si bien estas metas no se cumplieron, al menos la dirección de la transferencia de recursos fue la deseada. Los países en desarrollo recibieron recursos netos del exterior desde la Segunda Guerra Mundial hasta fines de los años setenta. En el caso de los países latinoamericanos la transferencia alcanzó a poco más de 1% de su propio producto bruto por año, cifra desde ya

muy inferior a la que habría correspondido de cumplirse los acuerdos internacionales alcanzados.

Después de 1981 la situación cambió completamente. Se amplía con rapidez el déficit externo de los Estados Unidos que se financia con ingresos de capitales provenientes del resto del mundo. Las corrientes normales de capitales se ven así alteradas por este fenómeno nuevo y cambian su dirección. Por su parte, los países latinoamericanos, enfrentados a altas tasas de interés externas, al deterioro de la relación de precios del intercambio y a la astringencia de financiamiento adicional, deben transferir al exterior, en vez de recibirlos, recursos financieros que alcanzan en promedio a casi 4% de su producto anual. Así, en un período de cinco años (1982-1986) se perdieron las transferencias logradas en los 20 años precedentes.

Los conceptos utilizados en el pasado al discutir el tema de la transferencia de recursos a los países en desarrollo y las metas establecidas en la UNCTAD para dichas transferencias, han quedado atrás. Sin embargo, siguen siendo plenamente válidos los argumentos que se esgrimieron durante 35 años, desde la Segunda Guerra Mundial, para sostener la necesidad de una transferencia continua, por un plazo largo, de recursos desde los países industrializados hacia aquellos en desarrollo. Esta contradicción entre la lógica, la moral y los hechos no puede sostenerse. Por una parte, es indispensable que continúen los esfuerzos para reducir gradualmente, de manera concertada, los grandes desequilibrios macroeconómicos existentes entre los países económicamente más influyentes, de modo de facilitar flujos financieros en las direcciones deseables. Por otra, es imperioso actualizar las metas y los métodos para la transferencia de dichos recursos. Por último, se requiere urgentemente adaptar y fortalecer los organismos multilaterales de financiamiento, para que cumplan un papel a la vez equilibrante y estimulante del desarrollo.

En cuanto a los desequilibrios macroeconómicos entre los países del centro, es alentador encontrar en los comunicados de las reuniones cumbres, sostenidas por las máximas autoridades políticas de las grandes potencias del mundo occidental, reiteradas referencias a la necesidad de reducirlos y un nuevo respaldo a la creación de un mecanismo perfeccionado de supervigilancia económica internacional aplicable a los principales países industrializados de

Occidente. Es de esperar que los propósitos allí establecidos puedan alcanzarse a breve plazo.

En lo que corresponde a las metas y los métodos para la transferencia de recursos, conviene insistir en la necesidad de establecer objetivos cuantitativos que ayuden a los países aportantes a determinar la magnitud del esfuerzo que han de hacer, de la misma manera que los esfuerzos exigidos de los países receptores están sujetos a metas estrictamente cuantitativas por parte de los organismos internacionales. Los métodos para realizar la transferencia han de ser revisados con el propósito de asegurar que ellos faciliten la utilización apropiada y oportuna de los recursos en vez de entrabarla.

Las magnitudes requeridas son elevadas. Los países de América Latina y el Caribe tomados en conjunto están realizando transferencias netas de recursos financieros al exterior a partir de 1982, que están lejos de ser voluntarias y que alcanzaron a unos US\$148 000 millones en los últimos seis años. Estas transferencias han ocurrido como consecuencia de la brusca retracción del financiamiento bancario, gubernamental y aun de los organismos multilaterales de financiamiento, sumado a elevadas tasas de interés nominales y reales, en circunstancias que la relación de precios del intercambio se ha deprimido a niveles tanto o más bajos como los de la gran depresión de los años treinta.

La transferencia negativa de recursos financieros ha significado que el producto por habitante de los países latinoamericanos y del Caribe sea hoy 5% más bajo que el de 1980, mientras que se han elevado los niveles de desempleo y de inflación, se ha acentuado la inquietud social y se han agravado los problemas de pobreza extrema. Una tercera parte del ahorro interno se destina a la transferencia de recursos al exterior y sólo dos terceras partes quedan disponibles para reponer el desgaste del capital e incrementar la capacidad productiva.

b) Deuda externa y financiamiento

Como el saldo de la deuda externa de América Latina es ya de US\$410 000 millones de dólares, cálculos estimativos indican que se requeriría ahorrar un 27% del producto interno bruto si se quiere pagar al exterior los intereses de esa deuda, aun si fuese posible financiar externamente un tercio del pago de

los intereses. Aún con ese elevado nivel de ahorro interno no sería posible crecer a tasas mayores de 3% a 5% por año, según los diferentes países. A tales tasas, el producto per cápita de que se disponía en 1980 sólo se recuperaría a mediados de la próxima década. Estos cálculos suponen que se refinancia o se renegocia el total de las amortizaciones de la deuda y que, además, se logra incrementar ésta en un 3% por año, el cual sería suficiente para financiar parte de los intereses como se señala más arriba.

El resultado de las estimaciones realizadas muestra que el servicio de la deuda se ha convertido en una barrera insalvable, aun tomando en cuenta los avances logrados en sucesivas renegociaciones. Estas han permitido reducir los márgenes de recargo sobre las tasas de referencia, las que también se han revisado para utilizar las más bajas disponibles en el mercado. Además, los plazos de pagos se han extendido; los períodos de gracia se han hecho más largos; se han comenzado a utilizar mecanismos que vinculan el servicio de la deuda con ciertos precios clave en el mercado internacional; se ha iniciado la utilización de la tasa de crecimiento de la economía como un factor para determinar la necesidad de recursos adicionales, y se ha experimentado, entre otros mecanismos, con la utilización de ciertos documentos ("bonos de salida") que simplifican el proceso de renegociación. Por otra parte, ha habido avances importantes en el plano conceptual, reconociéndose el principio de corresponsabilidad de países e instituciones acreedores y de países deudores en el problema de la deuda, así como la necesidad de crecer para poder enfrentarlo.

Sin embargo, la continua debilidad de la economía mundial con su secuela de lento desenvolvimiento del comercio, el creciente proteccionismo que acentúa aún más la tendencia anterior, las elevadas tasas de interés y el deterioro de la relación de precios de intercambio, han hecho inútiles los avances logrados. Así, el problema de la deuda externa no se está resolviendo a pesar de los costos económicos y sociales pagados por los países deudores.

Estas dificultades han sido reconocidas por el mercado. Los documentos que representan deuda con garantía pública de los países latinoamericanos se transan a precios muy por debajo de su valor nominal lo que implica que, en las condiciones que los acreedores prevén, el mercado estima que sólo una fracción de la deuda podrá ser recuperada por los acreedores. En las

condiciones actuales, los deudores se benefician muy poco de este reconocimiento. La transformación de deuda en inversión pareció ser un mecanismo que permitiría traspasar a los deudores al menos parte importante del descuento del mercado, pero sólo en la medida que tal transformación ocurra en el país deudor a valores inferiores al valor nominal de la deuda, habrá un alivio del peso de ésta en el largo plazo.

En definitiva, para lograr una solución al problema de la transferencia negativa de recursos externos será necesario conseguir, por vías directas o indirectas, una reducción sustancial en las tasas de interés (a alrededor de la mitad de las tasas actuales) o una reducción equivalente del capital de la deuda. No faltan las ideas acerca de cómo lograr este objetivo, pero no se ha alcanzado aún el consenso político necesario para abocarse a la tarea de poner en práctica alguna de las muchas opciones propuestas. Las acciones unilaterales que algunos países se han visto forzados a adoptar subrayan la urgencia de buscar mecanismos de solución pactados que aseguren un desarrollo más normal en el campo financiero. El "Compromiso de Acapulco para la Paz, el Desarrollo y la Democracia", firmado en noviembre pasado por los Presidentes de 8 países de América Latina, contiene ciertos lineamientos esenciales para buscar una solución al problema de la deuda en un contexto de desarrollo.

Como ya se ha señalado, la reducción necesaria en las tasas de interés aplicables a la deuda y/o en el monto de ésta debe ser de una magnitud substancial. Por ello, no parece fácil encontrar una solución única; más bien, vale la pena considerar un conjunto de opciones complementarias, apropiado desde el punto de vista de los países deudores.

Esa alternativa de los deudores podría incluir desde el fortalecimiento de los recursos de capital de los organismos multilaterales y regionales de financiamiento, con una condicionalidad revisada, hasta la emisión de bonos por parte de los países deudores, a plazos largos y a tasas de interés fijas y más bajas que las actuales, pasando por la reducción directa de las tasas de interés por parte de los acreedores, la revisión de normas contables que faciliten el castigo o la venta con descuento de las deudas y la constitución de fondos especiales en organismos multilaterales para la compra de cartera bancaria. También debería considerar el establecimiento de mecanismos que

amortiguen el efecto negativo sobre los deudores de aquellas políticas de los países acreedores que los afectan.

El problema de la falta de transferencia de recursos externos hacia los países en desarrollo, particularmente los latinoamericanos y del Caribe, no se resolverá si no se arregla el problema de la deuda. No basta con renegociar hasta el infinito los pagos de capital, sobre todo en circunstancias que las propias instituciones multilaterales están actuando en un sentido procíclico. Estas instituciones tienen una función muy importante que cumplir en la transferencia global de recursos: suplir las deficiencias en la acción del resto de los organismos financieros; mantener una supervigilancia efectiva sobre las políticas de los países económicamente más influyentes en la economía mundial, y adaptar sus propias políticas de préstamos a la necesidad de impulsar el crecimiento y de evitar errores de composición que dañan a toda la comunidad internacional.

La solución del problema de la deuda y, con ello, el de la transferencia negativa de recursos, permitirá a los países en desarrollo de América Latina y el Caribe, así como de otras regiones del mundo, contribuir a la movilización de la economía mundial hacia una senda de crecimiento más dinámico con estabilidad de precios. Esta contribución es particularmente necesaria en esta coyuntura, ya que se percibe una gran incertidumbre acerca de su futura evolución.

IV. LAS AGENDAS DE NEGOCIACION ECONOMICA Y COMERCIAL CON LOS PRINCIPALES CENTROS INDUSTRIALIZADOS

Como es natural, el nuevo orden económico internacional que ha surgido en el relacionamiento centro-periferia tiene como sus protagonistas a los principales países industrializados de economía de mercado. Entre ellos, se acostumbra distinguir a tres bloques de enorme poderío, concretamente a los Estados Unidos, al Japón y, en forma conjunta, a las doce naciones que actualmente constituyen la Comunidad Económica Europea.

Esos tres bloques no solamente originan las dos terceras partes del producto bruto mundial y una proporción algo superior del comercio internacional, sino que también es indiscutible su preeminencia económica en los aspectos de concentración y progreso tecnológico, por un lado, y de movilización de recursos financieros y reales, por otro. Incluso, sin considerar lo referente a las áreas política y militar, no cabe duda que durante un horizonte de tiempo previsible, serán los Estados Unidos, el Japón y la Comunidad Europea los que continuarán definiendo el devenir de las relaciones económicas internacionales del sistema capitalista mundial.

Teniendo en cuenta esos antecedentes, en este capítulo se intenta hacer un corte vertical en el examen del relacionamiento centro-periferia entre los países más representativos del Norte y las naciones latinoamericanas. Para ese propósito, lo que ha parecido pertinente es esbozar orientaciones sobre lo que podrían ser algunos puntos principales de las agendas de negociación económica, sobre todo comercial, entre América Latina y los Estados Unidos, el Japón y la Comunidad Europea, respectivamente. En cada uno de los tres casos diferenciados, resultó conveniente empezar considerando lo que son ciertas características estructurales de la evolución económica de esos bloques del centro, para luego proceder a analizar lo que serían los distintos temas de las eventuales negociaciones entre las dos regiones.

1. Estados Unidos

a) Antecedentes

Después de las recesiones de 1975 y especialmente de 1980-1982, la economía de los Estados Unidos ha vivido un período de marcado ajuste

estructural, --es decir, de readecuación de las estructuras de producción y de gasto--, caracterizado por profundos cambios en la organización intersectorial e intrasectorial de su economía.

Así, la relación existente entre la producción de bienes y la de servicios cambia aceleradamente en favor de los servicios. Entre 1974 y 1986 la proporción de los bienes en el producto nacional bruto bajó de 48% a 40%, mientras que la de los servicios aumentó de 41% a 50%. Durante este período los sectores productores de servicios absorbieron todo el aumento de la mano de obra (22 millones de personas), ocupando actualmente un 75% de todos los empleados fuera del sector agrícola.

En la industria manufacturera, los sectores básicos tradicionales (siderurgia, metales no ferrosos, maquinaria industrial, minera, agrícola y de transporte) han perdido su papel de locomotora del crecimiento, registrando en los 5 años de la reactivación económica (1983-1987) una recuperación anémica. Cierta expansión industrial que experimentó Estados Unidos, se ha debido fundamentalmente a un auge sin precedentes de los sectores vinculados con los servicios (equipos para el comercio, imprentas y editoriales, etc.) o con la defensa y exploración del espacio.

Entre los cambios intrasectoriales se destaca el surgimiento de las altas tecnologías basadas en el uso intensivo del conocimiento humano, que están desplazando de manera continua a las de uso intensivo de mano de obra, recursos naturales, energía y capital.

En estas condiciones se ha afirmado la tendencia a disminuir la utilización de insumos industriales básicos, tanto en términos absolutos como relativos. En efecto, se ha reducido la demanda doméstica de petróleo, de minerales y metales y de caucho natural. Entre 1978 y 1986, el consumo aparente de acero bajó de 155.7 a 100.2 millones de toneladas cortas; en 1986, los Estados Unidos consumieron menos petróleo que en 1972 y tan sólo un 40% del mineral de hierro usado en 1973.

Dos factores principales explican por qué el ajuste estructural en la economía, debiendo ser socialmente doloroso, no ha sido acompañado por una significativa restricción en el nivel de vida americano; así, el déficit fiscal interno y el déficit comercial externo están equivaliendo

aproximadamente a la magnitud de la baja que experimentaría el consumo, de vivir el país según sus propios medios.

El cubrir los dos déficit con dinero prestado, tanto internamente como en el exterior (en buena medida, gracias a la condición del dólar como moneda internacional), permite por el momento postergar la solución de la problemática financiera y real y también sirve de inyección al consumo, dilatando la fase de expansión económica y aplazando el advenimiento de una recesión.

De esta manera, los Estados Unidos se han convertido en el mayor receptor de liquidez internacional en el mundo, con los capitales ingresados en 1986 alcanzando a US\$213 000 millones. Ahora bien, para seguir atrayendo los capitales extranjeros, es necesario, entre otros factores, que se mantengan en niveles elevados las tasas de interés reales, lo que afecta negativamente a los países deudores de América Latina y el Caribe.

b) Algunos puntos de la agenda de negociación 14/

i) En primer lugar, es evidente que las posibilidades efectivas de ampliación y fortalecimiento de las relaciones comerciales y económicas entre América Latina y el Caribe y los Estados Unidos --y otros países industrializados-- se dan en el contexto general de funcionamiento de la economía mundial. Por ese motivo, la expansión económica es absolutamente prioritaria, así como es indispensable una creciente liberalización y un vigoroso desenvolvimiento del comercio internacional. En tales sentidos, dos aspectos genéricos serán elementos esenciales para una agenda de negociación comercial y económica América Latina-Estados Unidos. Por una parte, la búsqueda y definición de posiciones comunes en torno a los distintos componentes de las negociaciones comerciales multilaterales en marcha (Ronda Uruguay del GATT).^{15/} Por otra, la eventual reforma del sistema monetario internacional es otro asunto de la mayor trascendencia, donde un acercamiento entre las posturas latinoamericanas y estadounidense, hasta ahora distanciadas, sería beneficioso.

ii) Desde un punto de vista complementario, los asuntos referentes al comercio América Latina-Estados Unidos (y con otros países desarrollados) están claramente vinculados con varios campos de acción principales, entre ellos, el de financiamiento crediticio y deuda externa, el de inversiones

directas extranjeras y el de transferencia de tecnología. En esta ocasión, no es factible examinar todas las interconexiones que se generan, pero al menos interesa destacar la vinculación estrecha existente entre corrientes comerciales, de un lado, y flujos de préstamos extranjeros y de servicio de la deuda externa, de otro.

La venta de productos estadounidenses en América Latina está siendo restringida por el hecho de que en la actualidad la región está efectuando grandes transferencias de recursos externos a la economía mundial,^{16/} sobre todo a los países industrializados, las que son posibles debido a la ejecución de políticas de servicio de la deuda y de ajuste recesivo que incluyen la contención generalizada de las importaciones latinoamericanas como uno de sus instrumentos fundamentales. Complementariamente, es enorme la presión por vender grandes cantidades de mercaderías latinoamericanas (productos básicos y manufacturas) en el mercado estadounidense y mundial, con el propósito de captar divisas que permitan hacer frente a los compromisos externos de la región.

En definitiva y en este campo, un funcionamiento más normal y equilibrado de las relaciones comerciales América Latina-Estados Unidos que el ahora vigente, está meridianamente influido por tres factores esenciales: el restablecimiento de flujos de préstamos externos más elevados a la región; la solución efectiva del problema de la deuda externa latinoamericana, y la progresiva corrección de las políticas de ajuste recesivo que están siendo ejecutadas en numerosos países de la región.

iii) Otra característica destacada de las vinculaciones comerciales América Latina-Estados Unidos que conviene dilucidar, se refiere a si ellas pueden darse en el futuro en el contexto de una "relación bilateral especial", al estilo de lo que fue en su época la Alianza para el Progreso y de lo que ahora es la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, o si esas vinculaciones se desarrollarán en un escenario de naturaleza multilateral y no discriminatoria.

Como es lógico, para el establecimiento de una relación económica especial entre las dos partes, es previo un amplio proceso de negociación política que lleve a la suscripción de un acuerdo bilateral de ese tipo. Durante ese proceso, tendrían que ser delineadas las orientaciones específicas

de esa relación, después de evaluar las ventajas y desventajas de diferentes opciones para la acción, en este caso correspondientes en lo principal a la esfera comercial.

iv) El proteccionismo comercial de los Estados Unidos, en particular el dirigido hacia las importaciones provenientes desde América Latina y el Caribe, es otro tema central para la agenda de negociación. En torno a ese asunto, sobresalen algunos puntos principales señalados a continuación: a) Consideración de la naturaleza y origen del proteccionismo americano: selectivo o generalizado, ex-post o ex-ante, transitorio o permanente, creciente o decreciente, etc.; b) Examen de los objetivos de ese proteccionismo: salvaguardar actividades económicas, defender el empleo nacional, controlar selectivamente importaciones, etc.; c) Revisión de los instrumentos utilizados en el proteccionismo de los Estados Unidos: entre otros, barreras arancelarias y no arancelarias, derechos aduaneros compensatorios y antidumping, restricciones voluntarias de exportación, autorización otorgada al Presidente estadounidense para la retorsión en las leyes comerciales vigentes y en gestación; d) Opciones abiertas para revertir el proteccionismo estadounidense: medidas propias y nacionales de los Estados Unidos, avance en las negociaciones comerciales multilaterales, acuerdos bilaterales con América Latina (papel del cabildeo ("lobbying") y de otras fórmulas de acción, por ejemplo, el ejercicio del poder de compra de América Latina); y e) Perspectivas del proteccionismo norteamericano, a la luz de los aspectos analizados en los puntos anteriores.

Con el propósito de hacer más equilibrada la tarea que se intenta, también cabría examinar con detención el proteccionismo comercial de América Latina y el Caribe, de una manera parecida a la que se ha sugerido para los Estados Unidos.^{17/} Ahora bien, dentro del marco de una posible negociación bilateral entre América Latina y los Estados Unidos, una opción abierta sería aprobar recíprocamente concesiones mutuas en términos de una reducción programada y progresiva de las medidas proteccionistas que están siendo aplicadas por las dos regiones, en el marco de un tratamiento diferencial y más favorable para los países de la región.

v) La revisión del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) vigente entre Estados Unidos y América Latina debe constituir otro tema importante de

la agenda de negociación, sobre todo porque este instrumento para la obtención de concesiones por parte de los países beneficiarios progresivamente ha ido perdiendo relevancia y, además, se ha reducido persistentemente su efecto favorable en las exportaciones latinoamericanas al mercado estadounidense. Ello ha ocurrido, en lo principal, debido a lo limitado de su cobertura original y, complementariamente, ante la creciente lista de productos excluidos del sistema y lo frecuente que se ha hecho el uso del mecanismo de "graduación" o eliminación de países de la región dentro del funcionamiento del SGP.

vi) Hasta ahora toda la negociación comercial entre América Latina y Estados Unidos ha estado centrada en el componente "bienes", pero en los próximos años debe ir ganando creciente importancia el componente "servicios"; ello, en circunstancias de que en esta última área se han estado gestando diferencias significativas entre la posición latinoamericana, cautelosa, y la estadounidense, abiertamente liberalizadora. Aunque la negociación en materia de servicios se hará preferentemente en el marco multilateral de la Ronda Uruguay del GATT, también podrán existir aspectos de trascendencia para los cuales será adecuada una consideración bilateral, caso por caso (verbigracia, lo respecto a informática), o de carácter más general y de principios.

2. Japón

a) Algunos aspectos estructurales

En forma similar a lo que está ocurriendo en los Estados Unidos, pero probablemente más en profundidad, el avance de la revolución científica y tecnológica en el Japón ha impulsado el surgimiento de la tecnología de uso intensivo del conocimiento humano que está desplazando progresivamente en varios sectores a las tecnologías tradicionales de uso intensivo de los recursos naturales, de la energía y de la mano de obra.

La readecuación resultante de las estructuras de producción y de gasto se ha manifestado en la informatización de la sociedad, en la automatización del trabajo industrial y de oficina, en el auge de los servicios, en el avance de las nuevas industrias de punta mientras se registra la contracción absoluta de varios sectores industriales básicos, entre ellos, la siderurgia, la

metalurgia no ferrosa, la petroquímica, la construcción de buques y los textiles. Por otra parte, se ha reducido considerablemente la demanda de insumos industriales, en mayor grado de materias primas sin elaboración (minerales, petróleo crudo), y en menor proporción de insumos con algún grado de elaboración (metales, derivados de petróleo, productos químicos).

El Estado se ha movilizado activamente en la transformación de la estructura económica tanto con medidas reguladoras del mercado, como con la asignación prioritaria de los recursos a los objetivos fundamentales de una estrategia definida. El gobierno sigue financiando a gran escala los trabajos de investigación y desarrollo en tres áreas clave —el ahorro de energía, los materiales nuevos y la biotecnología—, buscando asegurar la primacía de Japón en estas áreas y reducir aún más su dependencia de los insumos importados. Paralelamente, en el gobierno y en el sector privado japonés ha crecido la concepción de una nueva división internacional del trabajo, en la cual el país debería participar como exportador de tecnologías avanzadas y de servicios vinculados con esas tecnologías. Ello permite esperar que en las negociaciones internacionales, el Japón asuma un papel coherente con esa orientación.

Como consecuencia del ajuste estructural experimentado, se han registrado notables cambios en el sector externo de Japón, disminuyendo la proporción de los insumos industriales en sus importaciones (de 77% a 59%, entre 1980 y 1986) y aumentando la importancia relativa de los alimentos, bienes de consumo y bienes de capital. Por otro lado, las exportaciones revelan un creciente grado de sofisticación. Entre 1974 y 1986, los metales y productos químicos bajaron su participación en el total de 32% a 13%, mientras que la maquinaria subió de 50% a 74%, a pesar de una fuerte baja en la venta de barcos (de 10% a 2%).

Con una gran disponibilidad de capitales debido a los elevados superávits comerciales y con cierta saturación del mercado interno, las exportaciones niponas de capital han aumentado verticalmente. En la actualidad, Japón es el mayor exportador de capitales del mundo, alcanzando en 1986 la corriente neta a largo plazo a US\$132 000 millones, y los ingresos por las utilidades sobre el capital invertido a US\$29 000 millones.

En los últimos años, la brusca relavorización del yen y el creciente proteccionismo comercial han impulsado a los empresarios japoneses a transferir algunas capacidades productivas al exterior, pero la inversión directa, igual que la de cartera, se ha concentrado en los Estados Unidos (45.5% del total en 1986) y en otros países desarrollados, o en los llamados "paraísos tributarios".

El comercio entre América Latina y Japón parece tener poca importancia relativa para las dos partes. Los países latinoamericanos destinan a Japón, como promedio, 5% de sus exportaciones y reciben de Japón, 8% de sus importaciones. Por su parte, la participación de América Latina tanto en las exportaciones como en las importaciones japonesas no alcanza a 5%. Aun en estos niveles reducidos el comercio está concentrado en muy pocos países: 41% de las exportaciones niponas a nuestra región se destina a Panamá y otro 26% a México y Brasil; 58% de las importaciones japonesas se hace desde Brasil y México.

La composición del comercio es la típica para el intercambio entre una economía central y las periféricas. En las exportaciones de Japón a América Latina, la maquinaria supera el 80% del total, mientras que en sus importaciones, 77% son productos primarios y, adicionalmente, a 14% ascienden los metales. Una alta proporción de los productos latinoamericanos que compra el Japón son aquellos que, en su economía, acusan una notable disminución del consumo.

b) Elementos para la acción

Si bien la liberalización comercial del Japón está siendo un proceso lento y gradual y todavía se mantienen barreras importantes, especialmente las no arancelarias, éstas no parecen obstaculizar de manera radical la mayoría de las exportaciones latinoamericanas de productos primarios a Japón. Excepto algunos productos agropecuarios (frutas cítricas y tropicales, carne de vacuno y de ave, azúcar), las tarifas para las materias primas sin elaboración no son aplicables o son reducidas e inferiores a sus análogas de los Estados Unidos y de la Comunidad Económica Europea. Sin embargo, el escalonamiento arancelario vigente afecta sensiblemente a las semimanufacturas, y especialmente a las manufacturas latinoamericanas que intentan penetrar en el mercado nipón.

Considerando que para Japón los países latinoamericanos (excepto Panamá, Brasil y México) representan un área de relativamente escasa trascendencia, tanto en su condición de contraparte comercial como en la de mercado de inversión, las perspectivas de una sustancial expansión de las relaciones económicas como resultado de los diálogos bilaterales, parecen ser difíciles. No obstante, en el marco de una negociación multilateral, una mayor apertura del mercado nipón a los productos latinoamericanos podría ser negociada con mejores posibilidades de éxito.

Desde un punto de vista complementario, cabe recordar que la nueva tendencia en la división internacional de trabajo hacia la preferente especialización de los países desarrollados en los productos de alta tecnología y en servicios, ya está teniendo lugar a pesar de la resistencia de los sectores tradicionales afectados en estos mismos países. Por su parte, los países en desarrollo, como un todo pero con algunas notables excepciones individuales, tendrán dificultades para resistir ante la nueva versión de la división internacional del trabajo; ello en las condiciones de una internacionalización cada vez más intensa de las economías y de la necesidad de absorber los adelantos de la revolución científica y tecnológica.

Un tema específico de la agenda de negociación podría ser una gradual eliminación de los topes ("ceilings") establecidos por Japón para limitar las importaciones de los productos industriales desde los países beneficiados por su Sistema Generalizado de Preferencias. Además de imponer los límites cuantitativos, sobre los cuales ya no se aplican las tarifas más liberales o sus exenciones del SGP, el sistema muy complicado de topes y su control correspondiente es modificado con frecuencia, afectando a los exportadores pequeños y medianos y, especialmente, de los países más alejados.

En cuanto a las barreras arancelarias, el nivel de las tarifas para las frutas cítricas y tropicales podría ser otro ítem específico de la agenda de negociación, ya que afecta a varios países latinoamericanos y principalmente a aquellos de niveles relativamente bajos de desarrollo. Según los datos presentados a la Conferencia Regional sobre Productos Básicos (Guatemala, enero de 1987), las tarifas para las frutas tropicales fluctúan entre 18.7% para la fruta fresca y 27.8% para la procesada, llegando a 33.8% para las bananas.

3. Comunidad Económica Europea (CEE)

a) Antecedentes

Como no se puede esperar una reactivación espontánea de las relaciones económicas entre América Latina y la CEE, es preciso generar una nueva dinámica, creando un marco de políticas regionales que permitan la incorporación de alianzas en sectores específicos, sobre la base de intereses comunes, de tal manera que el beneficio mutuo resultante sea claramente percibido y justifique la ampliación de los lazos entre ambas regiones.

Evidentemente, existe un cúmulo de factores que complica el desarrollo de tales relaciones y que tienen que ver, entre otros, con el endeudamiento y las políticas de ajuste en América Latina, la crisis económica mundial que condiciona el comportamiento de América Latina y de la Comunidad, los nuevos desafíos tecnológicos, la incorporación de nuevos países miembros a la CEE, los efectos de la Política Agrícola Común, el creciente proteccionismo y, en general, con la agenda comunitaria de prioridades que sitúa a América Latina en los últimos lugares. En efecto, América Latina se siente discriminada desfavorablemente con respecto a tratamientos preferenciales otorgados por la CEE a los países que conforman la Convención de Lomé (64 países del África, el Caribe y el Pacífico) y a los de la Cuenca del Mediterráneo y, por ello, reclama sobre todo un tratamiento más justo para sus exportaciones.

Por otro lado, para América Latina son también meridianas las repercusiones negativas que surgen de la Política Agrícola Común europea. Los 23 000 millones de ECUS que destina anualmente la Comunidad a subsidiar su producción agropecuaria, no sólo han provocado problemas de sobreproducción interna, ya que han contribuido a modificar, además, los flujos comerciales internacionales, convirtiéndose en una importante fuente de desorden económico mundial. Es así como la competencia comunitaria, basada en subsidios y prácticas financieras, ha llevado a desplazar de los mercados compradores ciertos productos latinoamericanos (como carne, trigo y lácteos), favoreciendo además, artificialmente, la depresión de los precios agropecuarios.

Mientras tanto, todo indica que la Política Agrícola Común y otras tendencias proteccionistas en sectores productivos con problemas, se vinculan a rasgos estructurales que no podrán modificarse sino en el largo plazo. Es

por ésto que quizás los acontecimientos de la actual década abran espacios nuevos para la relación CEE-América Latina, justificando respuestas más dinámicas en un contexto en el que predominarán algunos temas.

Sin pretender ser exhaustivos, se piensa específicamente en tres grandes temas que contribuirán a diseñar el entorno internacional en el cual se insertará la relación CEE-América Latina. Estos son, los cambios tecnológicos, las negociaciones comerciales multilaterales, y los aspectos financieros.

b) El aspecto tecnológico

Tanto América Latina como la CEE se encuentran incorporadas a un orden económico internacional que se caracteriza por un creciente ritmo de innovaciones y transformaciones tecnológicas y en el cual van surgiendo progresivamente numerosos países cada vez más competitivos en los mercados mundiales. Aún cuando el proceso de readecuación productiva de los países desarrollados sigue en marcha, es posible extraer algunas indicaciones que sitúan a la Comunidad en clara desventaja con respecto a Estados Unidos y Japón, principalmente en sectores de tecnología avanzada. Si bien es cierto que la Comunidad puede exhibir algunas posiciones sólidas en sectores tales como el espacial, la aeronáutica y la energía nuclear, resultan más predominantes sus debilidades en sectores tan cruciales como la informática, el complejo electrónico (a excepción de la electrónica militar y las telecomunicaciones), la robótica y la biotecnología.

Pero para Europa el riesgo no consiste sólo en quedar tecnológicamente descolocada en áreas de punta, sino también en perder competitividad, por un lado, en industrias manufactureras tradicionales utilizadoras de tecnologías avanzadas (por ejemplo, automóviles, vestuario y calzado) —como ya sucedió en el caso de los relojes, la fotografía y las calculadoras—, y/o, por otro lado, en los sectores más dinámicos de la economía mundial.

Es así como las debilidades estructurales que ha ido acumulando la CEE en el transcurso de los últimos años están reflejadas en su pérdida de participación de mercado en los sectores de rápido crecimiento de la demanda (equipo eléctrico, máquinas de oficina, equipos de precisión, químicos y farmacéuticos), es decir, donde la demanda en los países desarrollados (Japón, CEE y Estados Unidos) ha crecido en un promedio anual de 6.7% entre 1973 y

1982; coincide ello con el hecho de que son asimismo los sectores con mayor contenido tecnológico.^{18/}

Por otra parte, la Comunidad ha ido ganando terreno en el mercado mundial en sectores de lento crecimiento de la demanda donde el promedio de crecimiento anual entre 1973 y 1982 fue de 1.1% en los países desarrollados, y que se caracterizan por su bajo contenido tecnológico (es el caso del hierro y acero, productos metálicos, textiles y vestuario, materiales de construcción y minerales no metálicos).

Las situaciones antes descritas hacen potencialmente más vulnerable a la Comunidad. Como la CEE ha alcanzado un mayor grado de especialización relativo en productos de bajo contenido tecnológico, es más sensible que Estados Unidos o Japón a la competencia de los países de industrialización reciente y a las dificultades que enfrentan los países altamente endeudados, en términos de reducción del poder adquisitivo. Adicionalmente, debe enfrentar el desafío que significa la competencia de sus dos grandes rivales, toda vez que se multiplican los acuerdos entre ellos y entre sus empresas, y se tejen crecientemente redes de intereses interdependientes en numerosos rubros: semiconductores, televisión y video, microelectrónica, informática, etc.

Al parecer, de lo anterior se desprende que la atención preferente de la CEE se dirigiría hacia la consolidación de la dimensión europea y de su competitividad, no considerando urgente abordar un nuevo marco de relacionamiento externo con países en desarrollo que no sea el actualmente establecido. Sin embargo, a la Comunidad le es necesario resolver sus problemas y reestructurarse productivamente para lo cual requiere una respuesta global, en particular a través de programas y planes especiales. Ello implica no sólo aumentar la coordinación de su gasto tecnológico y priorizar la construcción del mercado interno único (previsto para 1992), sino que también disminuir su vulnerabilidad mediante el establecimiento de alianzas constructivas con otras regiones.

En efecto, terrenos fértiles para las alianzas con América Latina podrían ser, por ejemplo, la cooperación en el sector de las telecomunicaciones, particularmente el lanzamiento de satélites, la adopción de normas comunes para nuevas generaciones de productos que América Latina importaría en el

futuro, la participación de empresas latinoamericanas en programas tecnológicos europeos, etc. En general, sería importante que los países europeos asumiesen un rol activo en este sentido y no desaprovecharan el potencial que significa América Latina en términos de convergencia de intereses a más largo plazo.

Para América Latina, por su parte, es crucial incorporarse plenamente al progreso tecnológico, aún cuando algunos avances en otros países puedan significar riesgos, por la posibilidad de generar una erosión de las ventajas comparativas de la región. Por ejemplo, la automatización y la robótica implican una baja del componente salarial en la estructura de costos de los procesos productivos. En cambio, la introducción de la informática permite agilizar las estructuras administrativas ineficientes y la biotecnología es portadora de grandes potencialidades en la agricultura.

c) La Ronda Uruguay

La CEE mostró inicialmente escaso interés en una nueva Ronda de negociaciones comerciales multilaterales (NOM), y la iniciativa surgió de Estados Unidos y Japón. Una razón para ello respondió, sin duda, a la consagración prioritaria de sus energías a los problemas internos; otra residió probablemente en la dificultad de llegar a un acuerdo entre los países miembros de la Comunidad sobre las características esenciales que debería tener el orden económico mundial deseable. A esto se agregó el temor de la CEE de verse forzada a abandonar áreas celosamente protegidas sin conseguir nada valioso a cambio. En este sentido, es necesario tener presente para el relacionamiento futuro de América Latina con la CEE, que la posición europea en la Ronda Uruguay está condicionada en gran medida por la política interna de la CEE y por los problemas que causa la propia heterogeneidad europea.

Si bien la solución de los problemas internos sigue siendo prioritaria para la Comunidad, existe ahora una gran expectativa y ambición en torno a la Ronda Uruguay porque directa o indirectamente está en juego el futuro del mapa comercial planetario y, también, el diseño del nuevo mapa productivo mundial; en consecuencia, es la nueva división internacional del trabajo la que se estará definiendo.

De ahí que, en lugar de prolongar una confrontación estéril, América Latina y la Comunidad deberían aunar fuerzas y buscar posiciones comunes en

torno a intereses compartidos. Ello, por ejemplo, en áreas específicas como la de servicios, en la que la Comunidad procede con mayor cautela que otros países desarrollados considerados más competitivos, dado que estos últimos podrían hacer peligrar la creación de un mercado europeo integrado de servicios. De la misma manera, América Latina lo considera un sector clave para su desarrollo económico futuro. Otra ilustración de una posible convergencia de intereses podría ser la intención, manifestada por ambas partes, de que un progreso en las negociaciones en el comercio de bienes sea acompañada por una reforma profunda en el sistema monetario internacional.

d) Cooperación financiera

Un tercer tema que tiene relevancia en el análisis de las relaciones CEE-América Latina es el que toca los aspectos financieros y en particular los del endeudamiento externo de la región.

El proceso de ajuste recesivo que ha estado realizando América Latina para cumplir con las exigencias de la banca comercial, inclusive la europea (acreedora de un tercio del total de la deuda), también ha tenido efectos restrictivos en los sectores productivos de los países comunitarios que disminuyeron sus ventas a los países latinoamericanos. La limitada disponibilidad de divisas para importar no sólo ha afectado a las economías latinoamericanas, asimismo redujo entre 1981 y 1985 en 38% las exportaciones de la CEE hacia América Latina, cifra superior a la caída registrada por las exportaciones de Estados Unidos (20%) y japonesas (11%). Ello creó en 1985 un déficit comercial para la CEE, en su relación con América Latina, superior a los US\$12 000 millones de dólares. La tendencia a la baja de las exportaciones europeas hacia América Latina se acentuó, además, por la importante disminución de los créditos a la exportación, los que para la región alcanzaron en 1985, a solamente un 4% del monto obtenido en 1980.

Cabe preguntar, entonces, qué habría pasado con el comercio entre ambas regiones si el tema de la deuda hubiera sido enfrentado con otro criterio por la banca europea. Es muy posible que los recursos dedicados al servicio de la deuda se habrían dirigido hacia la importación preferente de productos europeos. Esto debería ser crucial para los países comunitarios, sobre todo en un contexto en el que han perdido mercados en productos de crecimiento dinámico de la demanda en los países desarrollados.

En todo caso, la viabilidad de una relación económica más beneficiosa entre la CEE y América Latina debe estar sustentada en una mayor cooperación financiera, que implique flujos financieros adicionales. Las modalidades específicas de financiamiento (por ejemplo, asistencia multilateral, protocolos financieros, empresas conjuntas, créditos de compradores, etc.), deberían identificarse y negociarse activamente, teniendo en cuenta las características propias de las diferentes operaciones en perspectiva.

V. A MANERA DE RESUMEN

En los últimos años, particularmente en lo que ya ha transcurrido del decenio de los ochenta, las características fundamentales del relacionamiento centro-periferia se han acentuado, en desmedro de la posición y de los intereses de los países en desarrollo, en general, y de las naciones latinoamericanas, en especial. Como se ha visto, ello ha tenido lugar en los diferentes frentes del sistema, casi sin excepciones de trascendencia, y no habido fuerzas que actúen espontáneamente en sentido contrario a las tendencias imperantes, que conducen el escenario internacional hacia un creciente desequilibrio estructural y una ascendente inequidad económica y social.

No es necesario repasar toda la problemática examinada en los capítulos anteriores, pero sí cabe destacar que en América Latina ha irrumpido con gran fuerza y una amplia difusión hacia otros campos, el fenómeno de la enorme deuda externa acumulada y del financiamiento externo neto negativo recibido por la región a partir de 1982, al coincidir anualmente un abultado servicio de la deuda con una reducida corriente de recursos externos frescos.

En gran medida, la solución del conflicto deuda externa-financiamiento foráneo es tan urgente y esencial, que los posibles avances en otras áreas de las negociaciones económicas internacionales quedan condicionados a lo que se logre en cuanto a restablecer satisfactoriamente los flujos netos de recursos financieros hacia América Latina y el Caribe. La corrección de este desajuste fundamental en el funcionamiento del nuevo orden económico internacional, no admite demoras ni correcciones provisionales insuficientes.

Sin embargo, los desafíos para la acción resultantes de la vinculación centro-periferia van más allá del solo problema deuda-financiamiento, y constituyen toda una trama de objetivos por cumplir, compleja en su entrelazamiento y delicada en su solución. Por ese motivo, la estrategia de enfrentamiento correspondiente requiere que las políticas delineadas sean impulsadas desde los diferentes campos implicados, en forma simultánea y coordinada.

Así, para funcionar con eficacia en las negociaciones económicas internacionales, es preciso, por una parte, que haya selectividad y

congruencia en los objetivos a cumplir, mientras que, por otra, son necesarias plataformas para la acción de carácter unitario y realista.

Más concretamente, ya se pasó revista a esas plataformas para la acción, distinguiendo lo que son las respuestas globales, de las aproximaciones de carácter parcial, y de las agendas de negociación con los principales centros industrializados, mereciendo especial consideración la situación latinoamericana al respecto. En esos tres frentes deben plantearse las reivindicaciones latinoamericanas y, también, de todo el mundo en desarrollo.

Empero, será indispensable que haya coherencia en las negociaciones y, asimismo, que alguna institución regional asuma las funciones de coordinación y supervisión de los avances y obstáculos que vayan surgiendo en los diferentes caminos elegidos para movilizar las acciones latinoamericanas. Solamente de esa manera será posible seguir de cerca y con eficacia, los progresos y limitaciones registrados en las distintas opciones estratégicas delineadas y adoptadas.

Notas

1/ Véase, "Integración regional: desafíos y opciones" (LC/R.640), 18 de febrero de 1988.

2/ El sistema fue controlado por los países desarrollados, y se aplicó fundamentalmente al comercio de manufacturas. Los intereses de los países en desarrollo no tuvieron una presencia explícita en el Acuerdo General y sólo fueron considerados, posteriormente, a propósito de la creación del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), promovido desde la UNCTAD.

3/ Véase al respecto, CEPAL, "Estudio Económico de América Latina, 1949", E/CN.12/164/Rev.1.

4/ En relación con los conceptos de "acumulación reproductiva y no reproductiva", véase de Raúl Prebisch, Capitalismo Periférico. Crisis y Transformación, Fondo de Cultura Económica, México, 1981. Respecto a los datos que se citan en el texto, véase IMF, Staff studies for the World Economic Outlook, Washington, 1987. ISN 0-939934-86-8, Capítulo I.

5/ Durante los años setenta, las tasas de desocupación crecieron en los principales países de la OECD, pero tuvieron niveles diferentes. A saber: Canadá, 7.7%; Estados Unidos, 6.8%; Japón, 2.0%; Francia, 5.6%; Alemania, 3.7%; Italia, 7.3%; Reino Unido, 5.4%. IMF, Staff studies ..., op.cit., p. 32.

6/ Los valores porcentuales fueron los siguientes para los años que se indican: 1979, 17.9%; 1980, 16.6%; 1981, 16.3%; 1982, 15.1%; 1983, 15.2%; 1984, 16.2% y 1985, 16.4%. Véase FMI, Estadísticas Financieras Internacionales, vol. XXXIX, N° 9, septiembre 1986.

7/ Después de complejas negociaciones, esas Estrategias fueron aprobadas en dos ocasiones. Una vez para el decenio de 1970, y luego se hizo lo mismo para la década de 1980.

8/ También el Programa del NOEI sirvió de base para las reuniones de la UNCTAD en Nairobi y Manila, en 1976 y 1979, respectivamente.

9/ El impacto ha sido más fuerte en América Latina y el Caribe que en otras regiones del Tercer Mundo: si no se hubiera conseguido ampliar el volumen de las exportaciones, la pérdida de ingresos por exportaciones de la región —estimada para el período 1980-1984 en US\$25 000 millones— habría sido considerablemente mayor.

10/ Se estima que la demanda débil y la oferta excesiva seguirán presentes en el mediano y largo plazo. (Véase, por ejemplo, Joint Ministerial Committee of the Board of Governors of the World Bank and the International Monetary Fund, Perspectivas de mercado de las materias primas, marzo, 1987). El Banco Mundial precisa que "se prevé de poca duración el alza que se registraría probablemente en la primera mitad del decenio de 1990, especialmente como reacción a los niveles bajísimos registrados en el decenio anterior", y "después de 1995, como consecuencia de la continuación de los aumentos de productividad, volverán a manifestarse las tendencias descendentes a largo plazo de los precios de la mayor parte de los productos básicos". (Banco Mundial, Price Prospects for Major Primary Commodities, vol. 1, October 1986, p. 35).

11/ Cabe anotar que, recientemente, se ha advertido que los convenios internacionales deberían ser reexaminados, debido a su limitada utilidad causada por las tasas de cambios fluctuantes. La evidencia empírica muestra que las variaciones de los tipos de cambio en los últimos años, han tenido un efecto más destabilizador sobre los ingresos en las exportaciones de productos básicos que las fluctuaciones de precios causadas por la demanda y la oferta. La magnitud de posibles conflictos, ambos dentro del sistema y entre los productores y consumidores, podrían ser tan grandes que "es necesario cuestionar la razón para seguir negociando estos convenios, por lo menos bajo los esquemas de tipo de cambio actuales". Véase, Alexander Yeats, "A Note on the Functioning of International Commodity Price Stabilization Agreements in Periods of Fluctuating Monetary Exchange Rates", The Journal of Development Studies, abril 1987.

12/ Véase, UNCTAD, "Commodity export earnings shortfalls, existing financial mechanisms and the effects of shortfalls on the economic development of developing countries", (TD/B/AC.43/5), julio, 1987.

13/ UNCTAD, Revitalizing development, growth and international trade: assesment and policy options, Chapter III, Commodities, TD/328/Add.3, February 1987.

14/ Varios de los temas revisados en esta sección también son válidos para el Japón y la Comunidad Económica Europea.

15/ Por ejemplo, interesa reiterar que sería claro el interés coincidente de América Latina y Estados Unidos para avanzar en la liberalización de la agricultura mundial y en la eliminación de subsidios en ese sector.

16/ Ese concepto de "transferencias" es igual a ingresos netos de capitales menos pagos netos de utilidades e intereses; en el período 1982-1986 el monto total transferido alcanzó a US\$132 000 millones (en promedio, igual a 25% de las exportaciones de bienes y servicios de América Latina), porque fueron escasos esos ingresos y abultados esos pagos (43 mil millones y 175 mil millones, respectivamente).

17/ En el caso de América Latina, eso sí, el origen del proteccionismo comercial está asociado más directamente con situaciones estructurales de estrangulamiento externo y de existencia de industrias nacientes.

18/ Véase, al respecto, Commission of the European Communities, Improving Competitiveness and Industrial Structures in the Community, 25 de febrero de 1986, COM(86), 40 final.